

II SEMINÁRIO IDN JOVEM

JOÃO COELHO MENDES, MÁRCIO GUIMARÃES, PEDRO CONSTANTINO, PEDRO PONTE E SOUSA, CATARINA LIBERATO, CRISTHOFER WEILAND, DANILO PRANDI, NATÁLIA RABELLO, JOÃO SILVEIRA, ELSA DE ALMEIDA, GUILHERME DE SOUSA, RICARDO ABEL, CLÁUDIA DE ALMEIDA, FRANCO TOMASSONI, PEDRO CAMACHO, LARISSA COELHO, VANESSA DO COUTO, MARIA ALICE DE OLIVEIRA, ANA MOREIRA, MARIANA BOÇON, RICARDO CARDOSO, RITA GONÇALVES, TIMARETHA PEREIRA, LISA HENRIQUES, MAURÍCIO VIEIRA, CRISTINA COSTA, DÉBORA MORAIS, GESSICA TELES, RUTE DE OLIVEIRA

II Seminário IDN Jovem

Comentadores

Prof. Doutora Ana Paula Brandão
Prof. Doutora Liliana Reis
Prof. Doutor Jorge Tavares da Silva
Prof. Doutora Maria do Céu Pinto
Mestre Ana Filipa Neves

Braga
4 e 5 de Abril de 2017

Instituto da Defesa Nacional

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais.

As perspetivas são da responsabilidade dos autores não refletindo uma posição institucional do Instituto da Defesa Nacional sobre as mesmas.

Diretor

Vitor Rodrigues Viana

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Núcleo de Edições

António Baranita

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00 Fax.: 21 392 46 58 E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS – Indústria Gráfica

Rua João Saraiva, 10-A – 1700-249 Lisboa – Portugal

Tel.: 218 494 141/43 Fax.: 218 492 061 E-mail: geral@europress.pt www.europress.pt

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-1994-0

Depósito Legal 344513/12

© Instituto da Defesa Nacional, 2017

Preâmbulo

A segurança e a defesa estão intrinsecamente ligadas aos valores da liberdade e do bem-estar. A preservação destes valores, indissociáveis do modo de vida das sociedades democráticas, deve encontrar nos jovens o seu garante futuro e o seu principal ativo.

As Universidades, como plataforma geradora de conhecimento, reflexão crítica e responsáveis pela transmissão de conceitos e práticas de cidadania às gerações futuras, nas mais diversas áreas de atividade, contam com o Instituto da Defesa Nacional (IDN) como um parceiro ativo para a consecução desse objetivo.

Depois do sucesso da primeira edição do Seminário “IDN Jovem” (novembro de 2016), o Instituto da Defesa Nacional, numa organização conjunta com diversos Núcleos de Estudantes de Ciência Política e de Relações Internacionais de Universidades Portuguesas, promoveu na Universidade do Minho em Braga, entre 4 e 5 de abril de 2017, o segundo “Seminário IDN Jovem”. Neste evento científico, foram apresentados trabalhos de investigação de estudantes, desenvolvidos mediante o sistema de “Call for Papers”, subordinados aos seguintes grupos temáticos: Política Externa e Defesa Nacional; Ameaças Transnacionais; Segurança Energética; Direitos Humanos; e o Mar como Vetor Estratégico.

A sessão de abertura do II “Seminário IDN Jovem” contou com a presença de Sua Excelência O Ministro da Defesa Nacional, Professor Doutor José Alberto de Azeredo Lopes, que proferiu uma conferência sobre “Violência, terror e espaço público”.

O principal objetivo deste “Seminário IDN Jovem” foi, uma vez mais, o de proporcionar aos estudantes de licenciatura, pós-graduação, mestrado e doutoramento, um espaço de apresentação pública das suas reflexões e debates científicos sobre temáticas relacionadas com a segurança e defesa, cujo aprofundamento resulta nos artigos agora publicados no presente número dos Cadernos do IDN.

Este é um compromisso que o Instituto da Defesa Nacional se orgulha de manter com os estudantes do ensino superior, aproximando-os das temáticas de segurança e defesa e potenciando os seus contributos e reflexões na promoção de um debate alargado e participado pelas novas gerações.

Vítor Rodrigues Viana

Índice

Preâmbulo	3
<i>Vítor Rodrigues Viana</i>	
PAINEL 1 e 2 – POLÍTICA EXTERNA E AMEAÇAS TRANSNACIONAIS	
O Reavivamento da Geopolítica Alemã: o Novo Califado	31
<i>João Mendes</i>	
Uma Visão Global Sobre as Ameaças Transnacionais	49
<i>Márcio Ferreira Guimarães</i>	
Crise da Ucrânia: o <i>Turning Point</i> num Ressuscitar da Política Comum de Segurança e Defesa Europeia?	65
<i>Pedro Constantino</i>	
Novas Ameaças à Segurança de Portugal nos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional	77
<i>Pedro Ponte e Sousa</i>	
A Política Externa Portuguesa nas Relações com a Alemanha no Decorrer da Primeira Guerra Mundial: o Caso do Porto	89
<i>Catarina Liberato</i>	
Política Externa Brasil-Portugal: os Avanços e Retrocessos em Economia e Educação Através da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	109
<i>Cristhofer Weiland, Danilo de Mauro Prandi e Natália Fonseca Rabello</i>	
A Resposta da União Europeia às Migrações Irregulares Marítimas: Iniciativas em Mar	125
<i>João Almeida Silveira</i>	
Do Papel Regulador da OMC à Defesa do Estado-Nação: Defesa Nacional vs. Economia Global	145
<i>Elsa de Almeida, Guilherme Sousa e Ricardo Abel</i>	
Informação e Segurança no Ciberespaço: a Sobrevivência do Estado Face às Ameaças Virtuais	163
<i>Claudia Almeida</i>	

PAINEL 3 – SEGURANÇA ENERGÉTICA E DEFESA NACIONAL

A Segurança Energética Europeia a Partir do Acordo entre Produtores OPEP e não OPEP: Contributos para uma Análise de Prospetiva para 2030 185
Franco Tomassoni

A Relação Energética UE-Rússia e a Opção Atlântica 205
Pedro Camacho

PAINEL 4 – DIREITOS HUMANOS

Os Direitos Humanos das Pessoas Migrantes: o Acesso a Direitos como Via para a Integração. O Caso Português 231
Larissa Araújo Coelho

Direitos Humanos e Assistência Consular: a Importância da Assistência Consular para a Proteção dos Direitos Humanos 243
Vanessa Couto

Intervenções Humanitárias: “Cavalo de Troia” na Líbia 265
Maria Alice Oliveira

Ciganos e Batráquios: a Simbologia de uma Discriminação 283
Ana Moreira, Mariana Boçon, Ricardo Cardoso, Rita Gonçalves e Timaretha Pereira

PAINEL 5 – MAR COMO VETOR ESTRATÉGICO

Portugal, *Hypercluster* do Mar e Política Marítima Europeia 305
Lisa Henriques

A ZOPACAS e a Segurança do Atlântico Sul: o Caso da Serra Leoa 313
Maurício Vieira

O Mar Enquanto Vetor Geoestratégico e Identitário de Portugal: Análise da Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 333
Cristina Filipa Jesus Costa, Débora Gameiro Morais, Gessica Elaine de Souza Teles e Rute Pelége de Oliveira



II Seminário IDN Jovem

Instituto da Defesa Nacional e Universidade do Minho

Braga, 4 e 5 de Abril de 2017

Papers

Política Externa e Ameaças Transnacionais

Segurança Energética e Defesa Nacional

Direitos Humanos

Mar como Vetor Estratégico

Papers do “II Seminário IDN Jovem”

Terça-feira, 04 de abril de 2017

1 – Política Externa e Ameaças Transnacionais (I) (14H00 – 16H30)	Comentador: Prof. Doutora Ana Paula Brandão
Paper 1 – O Reavivamento da Geopolítica Alemã: o Novo Califado	João André Coelho Mendes
Paper 2 – Ameaças Transnacionais	Márcio Jorge Ferreira Guimarães
Paper 3 – Crise da Ucrânia: o <i>Turning Point</i> num Ressuscitar da Política Comum de Segurança e Defesa Europeia?	Pedro Miguel Moreira Constantino
Paper 4 – Novas Ameaças à Segurança de Portugal nos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional	Pedro Ponte e Sousa

2 – Política Externa e Ameaças Transnacionais (II) (14H00 – 16H30)	Comentador: Prof. Doutora Liliana Reis
Paper 5 – A Política Externa Portuguesa nas Relações com a Alemanha no Decorrer da I Guerra Mundial: o Caso do Porto	Catarina Margarida Lopes Rodrigues Liberato
Paper 6 – Política Externa Brasil-Portugal: os Avanços e Retrocessos em Economia e Educação através da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	Cristhofer Weiland Danilo de Mauro Prandi Natália Fonseca Rabello
Paper 12 – A Resposta da União Europeia às Migrações Irregulares Marítimas: Iniciativas em Mar	João Almeida Silveira
Paper 14 – Do Papel Regulador da OMC à Defesa do Estado-Nação: Defesa Nacional vs. Economia Global	Elsa Morais de Almeida Guilherme Vianna Christiano de Sousa Ricardo Filipe Monteiro Abel
Paper 13 – Informação e Segurança no Ciberespaço: a Sobrevivência do Estado face Ameaças às Virtuais	Cláudia Marisa Soares de Almeida

3 – Segurança Energética e Defesa Nacional (16H45 – 18H00)	Comentador: Prof. Doutor Jorge Tavares da Silva
Paper 10 – A Segurança Energética Europeia a Partir do Acordo entre Produtores OPEP e não OPEP: Contributos para uma Análise de Prospetiva para 2030	Franco Tomassoni
Paper 11 – A Relação Energética UE-Rússia e a Opção Atlântica	Pedro Miguel da Silva Camacho

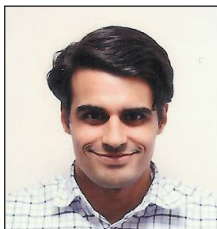
Quarta-feira, 05 de abril de 2017

4 – Direitos Humanos (11H30 – 13H00)	Comentador: Mestre Ana Filipa Neves
Paper 15 – Os Direitos Humanos das Pessoas Migrantes: O Acesso a Direitos como Via para a Integração: O Caso Português	Larissa Araújo Coelho
Paper 16 – A Importância da Assistência Consular para a Proteção dos Direitos Humanos	Vanessa Duarte Matos do Couto
Paper 17 – Intervenções Humanitárias: ‘Cavalo de Troia’ na Líbia	Maria Alice Cavaleiro de Oliveira
Paper 18 – Ciganos e os Batráquios: a Simbologia de uma Discriminação	Ana Cláudia Gomes Moreira Mariana Schafhauser Boçon Ricardo Jorge Silva Cardoso Rita Guerreiro Leite Sousa Gonçalves Timaretha Maria Alves de Oliveira Pereira

5 – Mar como Vetor Estratégico (14H00 - 15H45)	Comentador: Prof. Doutora Maria do Céu Pinto
Paper 7 – Portugal, Hypercluster do Mar e Política Marítima Europeia	Lisa M. C. Henriques
Paper 8 – A ZOPACAS e a Segurança do Atlântico Sul: o Caso da Serra Leoa	Maurício Vieira
Paper 9 – O Mar Enquanto Vetor Geoestratégico e Identitário de Portugal: Análise da Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020	Cristina Filipa Jesus Costa Débora Gameiro Morais Gessica Elaine de Souza Teles Rute Pelége de Oliveira

Papers do
“II Seminário IDN Jovem”

Sessão 1: Política Externa e Ameaças Transnacionais (I)



João André Coelho Mendes,

Mestrado em Relações Internacionais, na Especialização de Estudos para a Paz e Segurança, na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

O Reavivamento da Geopolítica Alemã: O Novo Califado

RESUMO

Este artigo tem como principal objetivo demonstrar que a expansão territorial do Estado Islâmico (EI) e a construção do novo Califado reavivam as ideias preconizadas pela Geopolítica Clássica da Escola Alemã, considerada “morta” por alguns autores. Para além de objetivar os conceitos de espaço vital, autarcia, fronteira natural elástica, pan-região e hegemonia, adjacentes à *Geopolitik*, examina a relação dos referidos pressupostos com o *modus operandi* da conquista territorial do EI. Argumenta que formas clássicas de ocupação e conquista de território pela via militar coerciva, com vista à criação de um “Império Pan-Regional” não estão descontinuadas nem ultrapassadas na atualidade.

Sessão 1: Política Externa e Ameaças Transnacionais (I)



Márcio Jorge Ferreira Guimarães,

3º Ano da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Fernando Pessoa

Ameaças Transnacionais

RESUMO

A atualidade, tal e qual como a conhecemos é pautada por diversos riscos e ameaças, latentes em diversas partes do globo.

Sendo os Estados os principais atores das relações internacionais, também eles levam a cabo a segurança interna e cooperam na segurança ou política externa. Na atualidade, o termo fonteira adquire um novo sentido, alargando a complexidade e o desafio aos Estados.

Hoje, de facto existem forças transnacionais como: terrorismo, proliferação das ADM, criminalidade organizada, cibercriminalidade e agressões ao ecossistema, que emergem vertiginosamente e anseiam modificar a estabilidade das sociedades em que coabitem diferentes realidades.

A cooperação deve ser o pilar ancestral destas efemérides. A entreaajuda a nível global, regional e nacional deve ser uma meta a alcançar um espaço de liberdade e segurança para todos.

Sessão 1: Política Externa e Ameaças Transnacionais (I)



Pedro Miguel Moreira Constantino,

Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Coimbra

Crise da Ucrânia: o *Turning Point* num Ressuscitar da Política Comum de Segurança e Defesa Europeia?

RESUMO

Há dezoito anos, a União Europeia (UE) lançou a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Desde então, a PCSD tem sido a essência de sucessivas análises académicas e políticas. Embora a maioria das observações tenham como fundamento principal as suas reduzidas capacidades militares, muitos autores e especialistas têm-se mantido otimistas em relação ao seu futuro. Este artigo utiliza a teoria do liberalismo institucional para demonstrar que a “Crise na Ucrânia” tem tido uma repercussão positiva no avanço e especialização da PCSD da Europa. Através da exploração de determinados discursos e indicadores em despesas militares no quadro do dilema de segurança europeia, é possível demonstrar que o conflito no Leste da Ucrânia constitui um ponto de viragem na reorientação da PCSD europeia.

Sessão 1: Política Externa e Ameaças Transnacionais (I)



Pedro Ponte e Sousa,

Doutorando em Estudos sobre a Globalização na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

Novas Ameaças à Segurança de Portugal nos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional

RESUMO

Os Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional (CEDN) são documentos mais estáveis e duradouros que as estratégias definidas por cada um dos governos, que procuram definir as prioridades do Estado em matéria de segurança para o futuro próximo, estando fortemente relacionados com a política externa e de defesa nacional de Portugal, e representando, de igual forma e através da moderação e coordenação do governo, o que os principais atores na área entendem ser o interesse nacional. Interessa-nos particularmente como, num ambiente global e desde o final da Guerra Fria, novas ameaças e riscos são reconhecidos, incorporados e dissecados por esses atores nesta estratégia de segurança. Procuraremos responder a estas questões: Como é que os riscos e ameaças globais que Portugal enfrenta são compreendidos e tratados nos vários CEDN? Quais são as ameaças e riscos à segurança de Portugal identificados pelos decisores? Existem mudanças ao longo do tempo quanto a essa identificação?

Sessão 2: Política Externa e Ameaças Transnacionais (II)



Catarina Margarida Lopes Rodrigues Liberato,

1º Ano de Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação da Faculdade de Letras da Universidade do Porto

A Política Externa Portuguesa nas Relações com a Alemanha no Decorrer da I Guerra Mundial: o Caso do Porto

RESUMO

A expulsão dos alemães do Porto faz adivinhar a participação de Portugal na grande guerra. Tal atitude decorre da declaração de guerra feita pela Alemanha a Portugal. Perante esta posição, Afonso Costa avança com a expulsão do país de todos os súbditos inimigos. Estes deveriam ser levados para o lugar designado pelo governo português, o que deu origem aos campos de concentração em Portugal. Tentamos compreender quais as relações de política externa existentes entre os dois países, as consequências destes procedimentos na comunidade portuense e as verdadeiras motivações de Afonso Costa na publicação de Decretos-Lei de expulsão. Partindo da análise de *“Bilhetes de Identidade e Registo de Alemães que foram obrigados a sahir do paiz”* e notícias do diário *O Comércio do Porto*, produz-se um estudo conciso sobre os alemães residentes e, em especial, sobre uma família influente – os Burmester. Os alemães que à época residiam no Porto pertenciam a uma classe social elevada, ocupando cargos no comércio, nos negócios e na educação.

Sessão 2: Política Externa e Ameaças Transnacionais (II)



Cristhofer Weiland; Danilo de Mauro Prandi; Natália Fonseca Rabello

Mestrandos do 1º ano do Curso de Mestrado em História, Relações Internacionais e Cooperação da Faculdade de Letras da Universidade do Porto

Política Externa Brasil-Portugal: os Avanços e Retrocessos em Economia e Educação através da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

RESUMO

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) é um espaço político que engloba nove países onde decisões multilaterais são tomadas visando a colaboração social, cultural e econômica entre os Estados-membros. A longa relação entre Portugal e Brasil foi fundamental para a organização e criação da comunidade. A CPLP se apresenta como uma oportunidade para os países expandirem os seus interesses nas mais diversas áreas. Educação e Economia estão entre os principais objetivos na relação Portugal/Brasil e analisando o que se tem feito no âmbito da CPLP é possível identificar mais avanços na parte educacional do que no econômico. As relações comerciais entre os dois países continuam pequenas e de pouca importância em uma visão macro. No entanto o intercâmbio de conhecimento tem crescido ano a ano, pois cada vez mais alunos brasileiros estão frequentando as universidades portuguesas, possuindo benefícios, por serem parte da CPLP, que outros estudantes internacionais não possuem.

Sessão 2: Política Externa e Ameaças Transnacionais (II)



João Almeida Silveira,

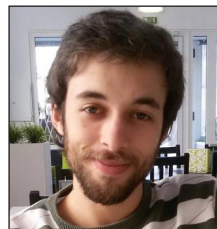
Doutorando em Estudos sobre a Globalização (2º ano), da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

A Resposta da União Europeia às Migrações Irregulares Marítimas: Iniciativas em Mar

RESUMO

O aumento dos fluxos migratórios irregulares marítimos em direção às costas da União Europeia (UE) e seus Estados-membros tem marcado a agenda política securitária dos últimos anos, levantando questões sobre como melhor lidar com este desafio securitário. Ao longo dos anos a UE tem desenvolvido múltiplas respostas ao problema em mar; tendo as operações em mar evoluído de uma lógica de *'push back'* para uma lógica de 'busca e salvamento, com a intenção explicitada de endereçar as causas profundas dos conflitos que originam os fluxos migratórios. Este *paper* analisa as respostas desenvolvidas em mar tendentes à resolução do desafio securitário e procura demonstrar que a UE se encontra num dilema entre a vontade e desejo de garantir segurança interna e ter controlo sobre os que entram na fronteira da UE; e as obrigações normativas autoassumidas de acolher aqueles que procuram refúgio dos conflitos.

Sessão 2: Política Externa e Ameaças Transnacionais (II)



Elsa Morais de Almeida; Guilherme Vianna Christiano de Sousa; Ricardo Filipe Monteiro Abel, Respetivamente: 2º Ano do Mestrado Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade da Beira Interior; 3º Ano de Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade da Beira Interior; 2º Ano de Mestrado em Ciência Política na Faculdade de Ciências Sociais e Humana da Universidade Nova de Lisboa

Do Papel Regulador da OMC à Defesa do Estado-Nação: Defesa Nacional vs. Economia Global

RESUMO

A Globalização possui um pressuposto positivo, baseado no comércio e na rede comercial global. Na ótica neoliberal em que nos inserimos, a regulamentação do mercado empresarial não é passível de ser exercida pelo Estado, logo nasce daí a necessidade de uma Organização com tal responsabilidade. Todavia, essa mesma instituição não assume o comportamento que lhe exigido, permitindo que as empresas internacionais ignorem as suas normas, subjugando Estados, Instituições e pessoas à sua vontade. Esse cenário criou um conflito virtual, ao sobrepor as economias estatais, e, portanto, os Estados devem se defender. Neste artigo será analisado este novo cenário das Relações Internacionais, partindo da criação da OMC, os seus princípios, onde exploraremos os resultados da competição que levará a um surgimento da guerra económica, que sucedeu a então guerra militar.

Sessão 2: Política Externa e Ameaças Transnacionais (II)



Cláudia Marisa Soares de Almeida,

3.º Ano do 1.º Ciclo em Relações Internacionais da Universidade Lusíada Norte – Porto

Informação e Segurança no Ciberespaço: a Sobrevivência do Estado Face às Ameaças Virtuais

RESUMO

Este artigo examina os desafios existentes no ciberespaço, nomeadamente o risco de ciberataques e as potencialidades destes na destruição das infraestruturas dos Estados, para a soberania dos mesmos e para a segurança dos cidadãos. Os desafios apresentados aos Estados resultam do obscurantismo dos autores dos ataques. Para tal, foram criados mecanismos de segurança que serão avaliados neste artigo.

No entanto, todo este mecanismo de defesa tornou-se um desafio para os Estados, mas também para as Organizações de que eles são membros. Deste modo, é essencial que todos os atores do SI estejam envolvidos na promoção de estratégias a desenvolver na securitização do ciberespaço.

Sessão 3: Segurança Energética e Defesa Nacional



Franco Tomassoni,

Doutorando em Estudos sobre a Globalização pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

A Segurança Energética Europeia a Partir do Acordo entre Produtores OPEP e não OPEP: Contributos para uma Análise de Prospetiva para 2030

RESUMO

O mercado energético mundial passou por um ciclo de queda dos preços do petróleo. A tendência para o esgotamento das fontes endógenas europeias, o crescimento instável da indústria não convencional nos EUA e as alterações no quadro médio oriental no qual a Rússia joga um papel decisivo, colocam novos desafios à segurança energética europeia, tornando imperativa a diversificação dos seus fornecedores.

Através de uma análise dos principais fatores macroeconómicos e geopolíticos, que evidencia as principais tendências do mercado energético, no plano económico, tecnológico, infra-estrutural e geopolítico, procura-se formular hipóteses sobre futuras configurações da segurança energética europeia.

Sessão 3: Segurança Energética e Defesa Nacional



Pedro Miguel da Silva Camacho,

Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

A Relação Energética UE-Rússia e a Opção Atlântica

RESUMO

A energia é vital no quotidiano da sociedade humana. Desde a década de 1960, a Rússia exporta petróleo e gás natural para os seus parceiros europeus. O valor destas relações comerciais, pelo peso da energia na economia europeia, impeliu a União Europeia a instituir um fórum de discussão sobre esta matéria, o Diálogo Energético, em outubro de 2000. O seu contributo para a concertação de posições, a definição de estratégias e a defesa do interesse comum tornou o Diálogo Energético como garante da segurança energética europeia e da fiabilidade do fornecimento russo. Porém, os eventos na Ucrânia em 2014 conduziram à suspensão das relações bilaterais entre a União Europeia e a Rússia até ao momento. Estes episódios, somados ao histórico de interrupções de gás natural no leste europeu, têm alimentado o desejo da União Europeia em diversificar o seu fornecimento energético, onde a bacia atlântica pode representar uma alternativa promissora no longo prazo.

Sessão 4: Direitos Humanos



Larissa Araújo Coelho,

Doutoranda em Ciências Jurídicas Públicas na Universidade do Minho

Os Direitos Humanos das Pessoas Migrantes: o Acesso a Direitos como Via para a Integração: O Caso Português

RESUMO

Ao analisar uma política imigratória é preciso ter em atenção que lidamos com dois eixos: a regulação dos fluxos e a integração social. Entendendo que a integração tem por objetivo evitar a exclusão e marginalização do imigrante, a partir da análise dos artigos 15º da CRP e 83º da Lei n.º 23/2007, pretendemos estudar a abertura constitucional e legal que o sistema jurídico português fornece para o acolhimento dos estrangeiros, à luz do princípio da equiparação. Realizando uma pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, verificamos que o ordenamento no que toca a uma política de integração tem estado dependente da existência de uma residência legal e do critério da reciprocidade com o país de origem do estrangeiro, o que na prática apresenta fragilidades quando estamos diante de cidadãos indocumentados e direitos fundamentais como saúde e proteção jurídica. No entanto, verificando a intenção do constituinte de 1976 em ligar a integração a direitos compreendemos assim que se encontra aberta uma janela para uma efetiva inclusão dos estrangeiros.

Sessão 4: Direitos Humanos



Vanessa Duarte Matos do Couto,

2º Ano no Mestrado Profissionalizante em Direito Internacional e Relações Internacionais da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

A Importância da Assistência Consular para a Proteção dos Direitos Humanos

RESUMO

A vaga definição do conceito de assistência consular carrega interpretações de diversa natureza, facto que resulta no conflito de valores e princípios entre Estados. No entanto, é unanimemente aceite que a assistência consular garante que o estrangeiro seja respeitado. Contudo, o desempenho de funções do cônsul está sujeita às leis e regulamentos do Estado recetor, fator que poderá mostrar a impotência do Estado em certas situações.

A assistência consular tem inúmeros benefícios para a permanência de um indivíduo no exterior, ultrapassando barreiras de caráter linguístico e cultural, assim como a sua defesa por profissionais especialistas quando necessário o acesso a instâncias e órgãos do Estado. No que diz respeito ao exercício da função de assistência consular a cidadãos presos, o Estado recetor tem obrigações e a vontade da pessoa presa é, neste contexto, relevante para o exercício dessa função. Contudo, uma vez deslocado do seu Estado de origem, sem qualquer ligação com instrumentos legislativos e muitas vezes sem perceber a língua, o cidadão deverá ser informado pelas autoridades locais de quais os procedimentos a seguir, nomeadamente, com a faculdade de pedir assistência consular. Uma vez aceite a assistência consular, o Estado recetor tem a obrigação de informar o posto consular e de facilitar todo o processo de assistência, designadamente no que concerne à comunicação e visita dos funcionários consulares para a persecução efetiva das suas funções. Contudo, as autoridades locais nem sempre cumprem com as suas obrigações de informar o cidadão preso da possibilidade de proteção do seu Estado no processo.

Em casos em que está em causa o direito à vida e onde os cidadãos estrangeiros, pouco ou nada familiarizados com a língua do Estado de acolhimento, não foram informados da possibilidade de ter assistência do seu Estado de origem, a assistência consular assume um papel fundamental para a defesa dos direitos do seu nacional.

Sessão 4: Direitos Humanos



Maria Alice Cavaleiro de Oliveira,

2º Ano da Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa

Intervenções Humanitárias: “Cavalo de Troia” na Líbia

RESUMO

Com o fim da Guerra Fria, o sistema internacional sofreu alterações profundas, nomeadamente nos padrões de conflitualidade e na forma de encarar o conceito de segurança. Este deixou de se confinar ao Estado e à Nação, tendo ganho um significado mais abrangente ligado à proteção dos Direitos Humanos. Consequentemente, a ONU tem vindo a criar mecanismos que possibilitem intervenções humanitárias em Estados soberanos, concebendo para tal o princípio da Responsabilidade de Proteger. De acordo com este princípio, a Líbia conheceu uma intervenção militar que não só matou o seu Presidente como deixou a população líbia sem proteção. Assim sendo, o argumento deste *paper* centra-se nas motivações que conduzem o Conselho de Segurança da ONU (CSNU) a autorizar intervenções humanitárias, mais precisamente no caso líbio, explicando que estas não têm a finalidade de proteger as populações de atrocidades perpetradas pelo governo, ao invés, são “cavalos de Troia”, tendo objetivos geopolíticos e geoeconómicos bem definidos.

Sessão 4: Direitos Humanos



Ana Cláudia Gomes Moreira; Mariana Schafhauser Boçon; Ricardo Jorge Silva Cardoso; Rita Guerreiro Leite Sousa Gonçalves; Timaretha Maria Alves de Oliveira Pereira,
1º Ano do Mestrado em Direitos Humanos da Universidade do Minho

Ciganos e os Batráquios: a Simbologia de uma Discriminação

RESUMO

O combate à discriminação racial e étnica, respaldado em instrumentos jurídicos internacionais, enfrenta questões complexas, como a da discriminação sofrida pelos grupos da etnia cigana. No contexto de Portugal, temos uma história de não reconhecimento e exclusão, embora, recentemente, importantes políticas públicas tenham sido promovidas para melhor garantir os direitos dos ciganos. Entretanto, estes ainda são vistos como pessoas agressivas, desonestas e maliciosas, e que, portanto, devem ser retiradas de certos convívios da sociedade, como no que se refere aos estabelecimentos comerciais, em que o uso de batráquios de louça acaba por afugentar os ciganos, que veem no animal um símbolo de discórdia e infortúnio. Diante dessa realidade ainda fortemente discriminatória, este trabalho busca estudar a presença cigana e o seu histórico de exclusão em Portugal e, tendo por base o caso dos batráquios em montras, analisar os avanços obtidos no combate à discriminação étnica do povo cigano.

Sessão 5: Mar como Vetor Estratégico



Lisa M. C. Henriques,

Pós-Graduação em Estudos Europeus, Universidade Católica Portuguesa

Portugal, *Hypercluster* do Mar e Política Marítima Europeia

RESUMO

De acordo com o pensamento estratégico há uma vocação marítima europeia baseada em 500 anos de história.

A Europa é um continente marítimo; 22 Estados-membros têm faixa costeira; 2/3 das fronteiras da UE são marítimas e a jurisdição dos Estados-membros atua mais sobre os espaços marítimos que sobre os espaços terrestres.

O mar tem um peso económico essencial na UE. As regiões marítimas são responsáveis por cerca de 40% do PIB europeu e as atividades marítimas (com exceção das matérias primas) representam cerca 4% do PIB da UE.

A nível nacional, o Oceano foi identificado como um dos três fatores de referência no Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego (PNACE). Além disso, o Governo aprovou, a 16 de Novembro de 2006, a Estratégia Nacional para o Mar alicerçada numa abordagem integrada das várias políticas nacionais, projetando o Mar como um dos principais motores de desenvolvimento do país.

Analisar “o Mar no Pensamento Estratégico” de forma a alcançar uma base sustentável para a implementação de políticas comunitárias e perceber de que forma podemos responder aos desafios ambientais, de segurança e sustentabilidade.

Sessão 5: Mar como Vetor Estratégico



Maurício Vieira,

2º Ano do Doutorado em Política Internacional e Resolução de Conflitos da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais

Serra Leoa e Zopacas: uma Análise sobre Colonização Britânica, Dependência da ONU e a Segurança Marítima do Atlântico

RESUMO

Estabelecida em 1986 por meio da Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas) é integrada por 24 países banhados pelo Atlântico Sul e tem o objetivo de manter-se como zona livre de armas nucleares e de outras armas de destruição em massa. No entanto, a instabilidade de alguns países Africanos confronta o futuro da Zopacas como uma possibilidade da construção securitária exclusivamente no Hemisfério Sul. Neste cenário, o presente artigo destina-se a analisar o contexto de Serra Leoa a partir de uma discussão sobre como a colonização britânica, o conflito armado ocorrido no país entre 1991 a 2002 e as intervenções da ONU influenciam as ações securitárias numa perspectiva a partir da atuação da Zopacas.

Sessão 5: Mar como Vetor Estratégico



Cristina Filipa Jesus Costa; Débora Gameiro Morais; Gessica Elaine de Souza Teles; Rute Pelége de Oliveira,

1º e 2º Ano do Mestrado de Relações Internacionais na Universidade da Beira Interior

O Mar Enquanto Vetor Geoestratégico e Identitário de Portugal: Análise da Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020

RESUMO

O Poder Marítimo, a par com o poder naval, manifesta-se na expressão do poder nacional que vê o Mar como um meio de atuação ao serviço dos seus interesses. Alfred Mahan assume-se como um dos principais teóricos a materializar esta questão ao debruçar-se 6 fatores centrais que contribuem para a caracterização de uma potência marítima. Neste contexto, verifica-se que Portugal obedece claramente ao critério da posição estratégica, mas falha no que concerne à sua vocação para o mar. Não obstante, o mar está no ADN do povo português e contribui, de um ponto de visto histórico, para a construção da sua identidade soberana. Ao nível económico, Portugal também usufrui da sua relação privilegiada com o mar ao expandir a sua ZEE, o que projetou o país na UE. Desta forma, a estratégia nacional para o mar inspirou as políticas marítimas europeias, conferindo a Portugal credibilidade estratégica, mas retirando-lhe, simultaneamente soberania.

Painel 1 e 2

**POLÍTICA EXTERNA E
AMEAÇAS TRANSNACIONAIS**

O Reavivamento da Geopolítica Alemã: o Novo Califado

João Mendes

1. Introdução

O autoproclamado Estado Islâmico (EI) ganhou grande notoriedade a partir do ano de 2014, quando ao aproveitar-se dos vazios de poder na Síria e no Iraque, recorreu à força, passando assim a ocupar um vasto território geográfico, rico em recursos naturais. Os seus objetivos passariam pela implementação de um novo Estado, regido por uma interpretação radical da lei islâmica, que não reconhece fronteiras pré-estabelecidas, e que tem o dever de consolidar e estender um Califado Universal, com o propósito de alcançar uma nova ordem mundial islâmica.

A ideia da projeção do poder estatal nos assuntos mundiais, através da consolidação de um espaço unificado, amplo e abrangente, com recurso a formas coercivas de conquista territorial, foi em larga medida teorizada, pelos expoentes da Escola Alemã da Geopolítica, acabando por ser posta em prática pelo Partido *Nazi* de Hitler, na consolidação do Terceiro *Reich* alemão, na década de 40 do século passado.

Diversos autores como Cohen (1963), Huttington (1996), Ramonet (2002), Vesentini (2003) ou O'Tuathail (2003), defendem que na nova atualidade, os pressupostos da geopolítica alemã, encontram-se ultrapassados e caducados, pois num período de globalização, mais do que conquistar países, procura-se conquistar mercados. Reforçam ainda que os fatores tradicionais de poder – dimensão de território, importância demográfica, abundância de matérias-primas – já não se constituem como trunfos invejáveis, podendo trazer enormes desvantagens numa era pós-industrial.

Contrariamente ao argumentado, o facto de o EI anexar territórios pela força das armas, com vista à criação de um Império Pan-Regional, a exemplo da Alemanha que se inspirou nas teorias da *Geopolitik*, com o intuito de conquistar o mundo pela via militar, leva-nos a formular a seguinte questão de partida a que procuraremos responder: em que medida a expansão territorial do EI, e a construção do novo Califado, evidenciam a atualidade dos pressupostos da geopolítica clássica, da Escola Alemã?

Será assim do nosso interesse demonstrar que formas clássicas de ocupação e conquista de território pela via militar coerciva, para a constituição de um império abrangente, não estão descontinuadas, nem ultrapassadas. Se para as nações e Estados já existentes e consolidados o importante é a conquista de mercado e de riqueza, para o EI, que se constitui como uma entidade estatal ainda em gestação, a questão primordial é a conquista e da sua superfície, rica em recursos naturais e humanos.

Recorrendo a uma perspectiva analítico-descritiva, essencialmente qualitativa, a análise temporal do nosso estudo está balizada entre 2014 e 2015, anos em que se verificou o auge de expansão territorial do EI no Iraque e na Síria e uma presença ativa ao longo de todo o mundo muçulmano.

Este texto está organizado em duas partes designadas “A Geopolítica Alemã da Escola de Munique” e “A *Geopolitik* do Califado”. Na primeira, de cariz teórico e conceitual, apresentamos os principais expoentes da Escola Alemã, Friedrich Ratzel, Rudolf Kjéllen e Karl Haushofer e os pressupostos que orientaram a ação da *Geopolitik*. Na segunda parte, analisamos a geopolítica do Califado e por fim procuramos analisar os contributos e a aplicabilidade dos pressupostos da *Geopolitik* na forma de atuação e expansão territorial do EI.

2. A Geopolítica Alemã da Escola de Munique

A *Geopolitik* consolidou-se durante a primeira metade do século XX com a teorização do militar Karl Haushofer (1869-1946), fruto de um percurso que já vinha sendo elaborado desde o século XIX, com Friedrich Ratzel (1844-1904) e Rudolph Kjéllen (1864-1922).

Ratzel foi considerado o fundador da geografia política e um suporte essencial à formulação dos pressupostos característicos da Escola Alemã da Geopolítica. A dimensão geográfica era crucial para o geógrafo pois à medida que o território dos Estados se tornava mais considerável não era somente o número de quilómetros quadrados que crescia mas também a sua força coletiva, a sua riqueza, o seu poder e, finalmente, o seu tempo de permanência (Ratzel, 1898, p. 101). O geógrafo alemão acreditava que num mundo de conflitualidade estava “na natureza dos Estados desenvolverem-se em competição com os Estados vizinhos, sendo a disputa quase sempre sobre territórios” (Ratzel, 1987, *apud* Defarges, 2003, p. 75). A esta ótica estava associada a ideia do *Lebensraum*¹, um termo inovador que teve um grande impacto entre antropólogos, cientistas políticos, geógrafos e as camadas mais nacionalistas e conservadoras dos séculos XVIII-XIX, tendo sido incorporada por Kjéllen na sua teoria da geopolítica e aceite, após 1918, por Haushofer (Smith, 1980, p. 55).

Kjéllen foi um político ativo e influente no parlamento sueco no começo do século XX. Ao estudar a obra de Ratzel, foi Kjéllen quem definiu o termo “Geopolítica” pela primeira vez, entendendo-a como “a teoria do Estado enquanto organismo geográfico ou enquanto fenómeno de espaço” (Kjéllen, *apud* de Almeida, 2012, p. 140). O pensador sueco é ainda autor de uma conceção do Estado mais organicista, comparando-o a um ser humano que percorrendo o seu ciclo de vida normal, nascia, crescia, vivia e acabava por morrer num ambiente de permanente conflitualidade (Dias, 2005, p. 78). Num molde mais amplo o Estado é tido como um organismo político que teria o dever de lutar incessantemente pela sua existência e pelo seu espaço, a fim de garantir a sua sobrevivência e prosperidade (Costachie, 2011, p. 274). Semelhantemente a todos os expoentes da Escola

1 Tradução nossa: “Espaço Vital”.

Alemã, o sueco acreditava que a superfície terrestre constituía um fator essencial e vital a todos os Estados fortes, os quais limitados espacialmente, teriam o dever de expandir o seu território através da colonização, conquista e expansão (Costachie, 2011, p. 274).

Haushofer consagrou-se num dos mestres de geopolítica na Universidade de Munique, fundando em 1922, o Instituto da Geopolítica (Institut Fur Geopolitik) e lançando em 1924, a Revista de Geopolítica (*Zeitschrift Fur Geopolitik*). A *Geopolitik* partia do princípio de que todos os líderes políticos germânicos precisariam de todas as formas necessárias que os ajudassem a consolidar a existência alemã que se encontrava ameaçada pela falta de matérias-primas e pela elevada densidade populacional a que a Alemanha estava sujeita (Haushofer, 1942, p. 34). Nos anos que sucederam a 1936, dá-se o encontro inevitável entre o Partido *Nazij* e a Escola de Munique, remodelando a definição de geopolítica, passando a ser entendida como “a ciência dos fundamentos territoriais e raciais que determinam o desenvolvimento dos povos e dos Estados” (De Almeida, 2012, p. 151). Em 1945, devido à luta contra a Alemanha *Nazij*, a geopolítica passou a ser olhada como uma “ciência alemã”, que justificava “cientificamente” a ideologia do “Espaço Vital” e a vontade de conquista e dominação de Hitler (Defarges, 2003, p. 67).

Adaptados pelo partido de Hitler, os cinco pressupostos que orientaram a ação da *Geopolitik*, acabaram por sustentar o expansionismo alemão na Segunda Guerra Mundial.

O primeiro pressuposto, o “Espaço Vital” ou *Lebensraum*, foi primeiramente elaborado por Ratzel, sendo entendido como “the geographical surface area required to support a living species at its current population size and mode of existence” (Ratzel, 1901, *apud* Smith, 1980, p. 53)². Inspirado nas Leis de Crescimento Espacial de Ratzel, a teoria do “Espaço Vital” foi apropriada por Hitler, a fim de legitimar uma conquista expansiva que teria em vista a consolidação de um território forte e respeitado (Alves, 1988, p. 17). Só o espaço conferia poder e só o poder permitia o desenvolvimento total da nação (Correia, 2010, p. 148). Proclamando a superioridade da raça alemã, o *Lebensraum* equacionava a inevitabilidade do crescimento da Alemanha à custa de Estados vizinhos mais fracos (Correia, 2010, p. 149). Ao considerar que o espaço cultural alemão devia de reencontrar a sua unidade, a área de expansão natural seria a Europa Central devido às suas afinidades culturais e à existência e riqueza de recursos naturais capazes de garantir uma unidade política e económica estável (Defarges, 2003, p. 82). Ao constituir-se como o terceiro ponto do *Programa Nacional-Socialista*, o “Espaço Vital” propunha a extensão do território alemão à Europa Oriental; a conquista de áreas úteis à produção de bens agrícolas e industriais capazes de garantir o bem-estar do povo; e a identificação de superfícies territoriais que deveriam ser povoadas pelas populações arianas excedentes do solo alemão (Alves, 1988, p. 14).

Assim, resumidamente, o espaço é visto como o fator que garante a segurança, num período em que o darwinismo social se aplicava à cena internacional, e onde a ameaça era constante, se analisarmos as rivalidades entre os Estados numa luta pela sobrevivência (Fernandes, 2011, p. 270).

2 Tradução nossa: “área ou superfície geográfica requerida para suportar uma determinada população e o modo de existência de uma espécie viva”.

O segundo pressuposto, “a Fronteira Natural Elástica”, presumia a fronteira não como um elemento histórico e geograficamente estático, mas sim, como um elemento moldável e inconstante. Deste modo Haushofer defendia que as fronteiras deveriam estar associadas ao nível de penetração cultural que um determinado país tinha noutros espaços e não às características geográficas que a natureza pressupunha, nem às decisões jurídicas estabelecidas pelos tratados internacionais (Dias, 2005, pp. 130-131). A posição que o general alemão toma em relação às fronteiras resulta do seu ressentimento à distribuição injusta dos diferentes espaços vivos que compunham os Estados da Europa Central. Para a Alemanha, que sofria de altos níveis de densidade populacional e carência de recursos, a solução passava pelo desmembramento das suas fronteiras estabelecidas, consideradas geopoliticamente injustificáveis (Haushofer, 1948, p. 40).

O terceiro pressuposto, “a Autarcia económica”, correspondia à exigência de poder fazer frente a uma guerra total e a um conseqüente cerco de nações. Dependendo unicamente dos seus recursos, a solução passaria pela sua maximização e fomentação de indústrias a fim de garantir a sua própria sobrevivência (Dias, 2005, p. 131). Associada ao *Lebensraum*, estava em jogo a capacidade da Alemanha ser independente em termos económicos e livre de qualquer dependência económica internacional. Assim, a “Autarcia” era uma economia de defesa que significava a potenciação de recursos e das suas riquezas, no sentido de obtenção da autonomia económica (Correia, 2010, p. 149).

O 4.º pressuposto, as “Pan-Regiões”, entendia a divisão do mundo em zonas de influência e domínio por parte das grandes potências, como a melhor forma de garantir paz e prosperidade entre elas. O conceito de Pan-Região foi apresentado e descrito na obra *Geopolitik der Pan-ideen* (1931), sendo caracterizado como uma área funcional abrangente que ligava Estados centrais a periferias ricas em recursos (O’Loughlin e Wusten, 1990, pp. 1-2). Consideradas como uma expressão física e geográfica das pan-ideias, foram associadas com a divisão do globo, em esferas de influência pelas superpotências. Já as pan-ideias eram tidas como princípios gerais de organização do sistema internacional, onde cada conjunto de unidades dispunha de uma ideologia básica (O’Loughlin e Wusten, 1990, p. 4). Para Haushofer o mundo devia de ser dividido em quatro Pan-Regiões desenvolvidas segundo os meridianos, com os centros de poder sempre instalados no hemisfério norte e cada uma delas dispondendo de recursos económicos e humanos suficientes com acesso aos oceanos (Correia, 2010, p. 149). A divisão do mundo em grandes zonas geográficas resultava da conjugação do direito à expansão com a motivação hegemónica dos grandes Estados, a fim de moldarem a ordem internacional e obterem a sua autossuficiência em recursos. Baseando-se em critérios pseudocientíficos, Haushofer preconizava o direito aos Estados fortes a projetarem o seu poder para áreas de influência naturais, englobando outros países e continentes. Formando grandes espaços geográficos economicamente compensados, todos os outros Estados desapareceriam como entidades políticas independentes, transformando-se assim em meras províncias (Correia, 2010, p.149). A formação de um poderoso bloco continental, liderado pela Alemanha, englobaria a Europa, a África e o Norte e Este da Ásia a fim de derrotar o

poder da Grã-Bretanha e Estados Unidos, as potências marítimas (Haushofer, *apud* Defarges, 2003, p. 87).

O 5.º pressuposto, “a Hegemonia Mundial”, alicerçava na ideia que, através de uma conquista dinâmica do espaço terrestre, a Alemanha enfrentaria o poder marítimo britânico pelo domínio mundial (Correia, 2010, p. 149).

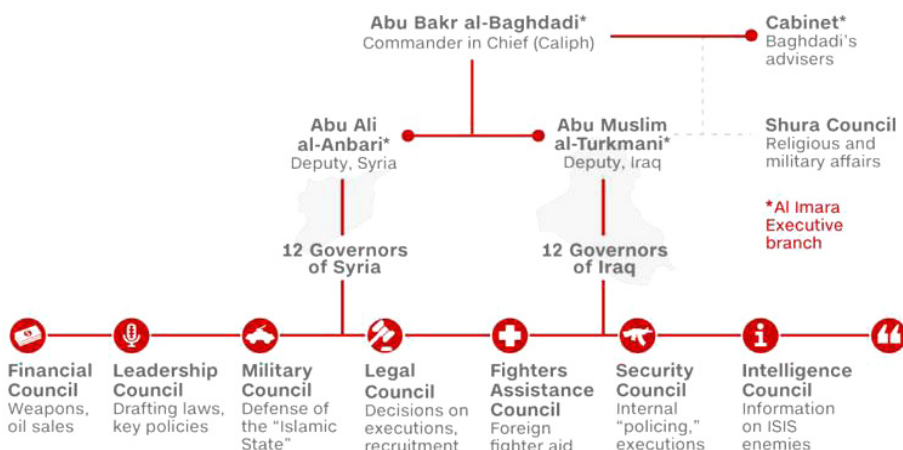
Resumidamente, podemos dizer que os expoentes da Escola Alemã defendiam que o poder da nação dependia fundamentalmente da sua geografia, população, economia e força militar fazendo assim a apologia da criação de um espaço unificado amplo e abrangente com vista à incrementação e projeção do poder estatal nos assuntos mundiais.

3. A Geopolitik do Califado

A história do Estado Islâmico pode ser resumida em quatro etapas. A primeira refere-se à sua génese, a Al-Qaeda do Iraque (2002-2006), onde sob a liderança de Abu Musab al-Zarqawi, a organização ganhou um lugar que lhe permitiu uma posição de destaque no Iraque. A segunda etapa está associada ao Estado Islâmico do Iraque (2006-2013) onde, a um período em que o projeto jihadista estava em declínio, se seguiu uma tentativa fracassada de formação de um Estado dentro do território iraquiano. A terceira etapa diz respeito ao Estado Islâmico do Iraque e do Levante (2013-2014), que viu a expansão da organização para a Síria. A quarta e última etapa coincide com a consolidação do Estado Islâmico e com a declaração do Califado nos territórios atualmente ocupados, desde 2014 (Bunzel, 2015, p. 5).

Ao assumir-se como Califado, a organização optou primeiramente por consolidar uma administração hierárquica centralizada, à qual se deve uma obediência estrita, incorporando uma vasta gama de ministros com funções militares, civis, políticas e financeiras conforme se pode verificar na figura 1.

Figura 1 – Administração hierárquica do Estado Islâmico



Fonte: Thompson e Shubert (2015).

Na tentativa de voltar a uma forma idealizada de governação, que se pensa ter existido numa era em que o mundo muçulmano floresceu, o EI procura a restauração do Califado e a defesa e consolidação do seu novo líder, o Califa Abu Bakr al-Baghdadi (Bunzel, 2015, pp. 32-36).

Semelhantemente ao defendido pela *Geopolitik*, o EI também tem demonstrado uma obsessão pela busca de poder, visto lutar pela consolidação de um Califado com um território amplo, altamente dotado de recursos naturais, humanos, energéticos e militares.

No verão de 2014, o EI transformou completamente o panorama político do Médio Oriente ao encabeçar a insurgência sunita contra os governos de Bagdad e de Damasco. Ao dominar a oposição, os combatentes jihadistas combinaram fanatismo religioso com perícia militar, para alcançarem vitórias inesperadas sobre as forças iraquianas, sírias e curdas. A expansão territorial que se estendeu ao longo da fronteira entre o Iraque e o Irão, ao Curdistão iraquiano e aos arredores de Aleppo, a maior cidade Síria, culminou na mudança mais radical da geografia política do Médio Oriente desde a implementação do Acordo de Sykes-Picot. Ao assumir-se como Califa em junho de 2014, Abu Bakr al-Baghdadi, a quem os muçulmanos de todo o mundo deviam obediência, tenta restaurar o Califado islâmico com o objetivo de alcançar uma ordem mundial islâmica (Cockburn, 2014, pp. 13-49).

4. O Espaço Vital Islâmico

Através de uma estratégia de ocupação rápida de território, que em muito faz lembrar uma tática baseada em ataques relâmpago ou *Blitzkrieg* usada pelos alemães na Segunda Guerra Mundial, o EI venceu quatro divisões do exército iraquiano e invadiu diversas instalações militares controlando um terço do território do Iraque (Warrick, 2015, p. 303). As suas vitórias resultaram de um conjunto de operações que se estenderam ao longo dos rios Eufrates e Tigre, onde se situam as maiores cidades a nível regional, estrategicamente importantes e dotadas de elevados índices populacionais que atravessam tanto o Iraque como a Síria (Ashkenas *et al.*, 2014), o que pode ser verificado através do quadro 1.

Quadro 1 – Densidade populacional das cidades ocupadas

Cidades ocupadas	Densidade populacional (habitantes)
Fallujah	300 000
Ramadi	200 000
Tikrit	260 000
Mosul	1 400 000
Raqqah	220 000
Hawijah	500 000
Sinjar	308 000
Palmyra	70 000

Fonte: adaptado de Al Jazeera (2016), Al Arabiya (2016), al-Ani (2016), Micallef (2015), Human Rights Watch (2015), Cockburn (2014), Elgot (2014) e Rasheed e Georgy (2014).

No auge da sua extensão, do período que vai de 2014 a 2015, o novo Califado passou a ocupar uma área maior que a Grã-Bretanha, que se estendia da região de Alepo, na Síria, até à província de Salah ad-Din, no Iraque, habitada por seis a oito milhões de pessoas, com uma população superior à Dinamarca, Finlândia ou da Irlanda (Cockburn, 2014, p. 48; The Week Staff, 2015; Stern e Berger, 2015, p. 69). Estima-se que quando cem combatentes do EI conquistam um território, é usual procederem ao recrutamento no seio das populações ocupadas, recrutando cinco a dez vezes a força original, culminando num crescimento rápido das suas fileiras (Cockburn, 2014, p. 156).

Semelhantemente aos alemães que olhavam para a Europa Central como a sua área de expansão natural, também o EI elegeram como a sua área de conquista os territórios iraquianos e sírios, povoados maioritariamente por árabes sunitas. Estes constituem-se como zonas essenciais ao crescimento da organização, onde com recurso a uma interpretação excludente do Islão Sunita, exploraram os ressentimentos populares de forma a consolidar as suas posições (Kagan, Kagan e Lewis, 2014, pp. 4-6). Estes territórios estão situados nas províncias sírias de Deir Ezzor, Raqqah e Aleppo e nas províncias sunitas iraquianas de Ninawa, Salah ad-Din e Al-Anbar e no designado Triângulo Sunita Iraquiano³ (Kavalek, 2015, pp. 1-10).

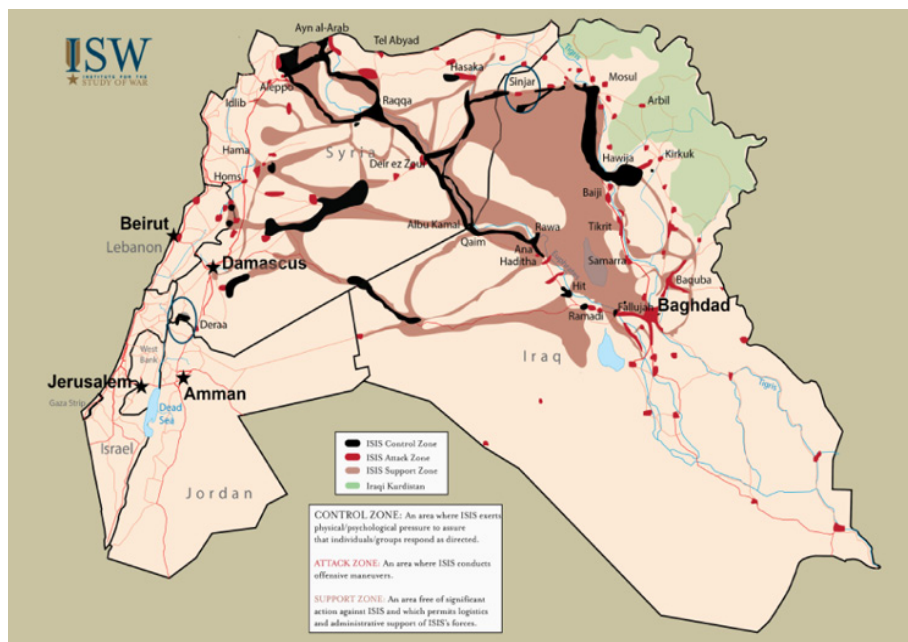
Para além do controlo de grandes centros urbanos sunitas dotados de elevados recursos humanos, a obtenção de recursos naturais constituiu-se como outro dos principais objetivos do EI. Ao longo da sua expansão no Iraque, apoderou-se, de áreas responsáveis pela produção de 40% de trigo iraquiano. Em 2014, a organização controlava cinco das províncias mais férteis de todo o país. A província controlada de Nineveh era dotada de mais de 750.000 hectares de trigo e 835.000 hectares de cevada e estima-se que os jihadistas apreenderam cerca de 40.000 a 50.000 toneladas de trigo, prontas para serem vendidas e consumidas no mercado negro (Fick, 2014a e 2014b; RT, 2014a).

A captura de minas na Síria, produtoras de recursos naturais como o fosfato, nos arredores de Palmyra, privou o regime sírio de uma das suas maiores fontes de receita e de exportação (Sherlock, 2015). Em junho de 2014, o EI tomou o controlo total sobre a cidade petrolífera de Baiji, a sul de Mosul. A sua refinaria e infraestruturas eram responsáveis pela produção de 175.000 barris de petróleo diários e por um quarto da capacidade de refinamento iraquiana, como a gasolina, o óleo de cozinha e o combustível para as estações de energia (France 24, 2014; RT, 2014b; Russell, 2015). A anexação dos quatro campos de gás natural da cidade iraquiana de Mansouriyat al-Jabal, na província de Diyala (The Irish Times, 2014), e do maior campo petrolífero sírio de Al-Omar, na província de Deir Ezzor, garantiram à organização o controle de reservas de crude, úteis à alimentação da máquina de guerra do EI e ao comércio paralelo (Westall, 2014). A ofensiva sobre os campos de gás natural de Sha'ar (Holmes, 2014) e de Jahar, no centro da Síria (RT, 2014c), a conquista do campo de Ain Zalah iraquiano e a invasão da cidade petrolífera de Zumar no norte do Iraque (Aljazeera, 2014) formam assim alguns de muitos outros

3 O Triângulo Sunita Iraquiano é a área predominantemente habitada por árabes sunitas muçulmanos que envolve Ramadi a Oeste, Bagdad a Sul, Baqubah a Leste e Tikrit a Norte.

exemplos, que demonstram a aptidão na conquista de áreas que lhe garantiram um território rico em recursos naturais e energéticos.

Figura 2 – Área ocupada pelo EI no final de 2015



Fonte: Lawrence (2015).

A apropriação de diversas instalações militares ao longo do território sírio e iraquiano manifestaram-se cruciais na consolidação do seu Estado Islâmico nas áreas ocupadas e na alimentação do seu esforço de guerra. Destas contam-se a conquista do aeroporto e da cidade iraquiana de Tal Afar (RT, 2014d), Hít (Reyes, 2014) e da base aérea de Taqba, um dos principais pontos militares de Bashar al-Assad, capazes de projetar o seu poder aéreo no norte do país, contendo tanques e material bélico (BBC, 2014).

Podemos afirmar que em 2014 e 2015, no auge da sua expansão, o EI procurou consolidar um “Espaço Vital” que ambicionava expandir a todo o custo. Foi este espaço, que através da rentabilização dos recursos e das riquezas, garantiu a obtenção da sua autonomia económica.

5. Autarcia Islâmica

A consolidação da ocupação dos territórios conquistados e o avanço no terreno, tomando algumas das cidades mais importantes do Iraque e Síria, fizeram com que o EI fosse mais autossuficiente e cada vez mais difícil de conter. Algumas estimativas mostram que o grupo pode estar a gerir mais de dois mil milhões de dólares em bens e dinheiro e

assim, a desenvolver a própria economia (Falcão, 2014). A acumulação de largas reservas de dinheiro coincidiu com a captura de territórios e recursos, sendo que a organização se envolve em qualquer atividade que lhe garanta lucro (Clarke, *apud* Macias e Bender, 2014)⁴. O quadro 2 explicita as principais fontes de rendimento do EI.

Charles Lister, investigador do Brookings Doha Center, disse à *der Spiegel*, que o dinheiro “é a chave do EI”. “O Estado Islâmico é quase inteiramente autofinanciado” e que a organização “tem-se focado em atividades que lhe garantem a autossuficiência e independência financeira” (Spiegel Online, 2014).

Quadro 2 – Principais fontes de receita de 2014-2015

Fontes de receita	Receita estimada
Venda de petróleo	50 milhões mensais
Venda de produtos agrícolas	200 milhões de dólares anuais
Venda de fosfato, cimento e enxofre	50 a 300 milhões de dólares anuais
Tributação e extorsão	600 a 900 milhões de dólares anuais
Raptos e resgates	20 milhões de dólares anuais
Doações externas	40 milhões de dólares anuais
Venda de antiguidades	100 milhões de dólares anuais
Saques	1 bilhão de dólares

Fonte: adaptado de Falcão (2014), Diário de Notícias (2015), Hendawi e Abdul-Zahara (2015), Roston (2014), Swanson (2015), Engel (2015), Lister (2015), Logiurato (2014), Mellen (2015) e Kaplan (2015).

O EI tem rentabilizado os recursos que tem ao seu alcance, existentes ou adquiridos, com o objetivo de conseguir a sua autossuficiência. O fato do EI controlar um território permitiu-lhe uma autonomia e um poder que nenhum outro grupo terrorista tinha alcançado. O EI tem assim, um enorme poder econômico, com financiamentos diversos que lhe conferem uma autonomia econômica e financeira e garantem a sua sobrevivência e essencialmente estar livre de qualquer dependência econômica internacional. Mas, como veremos de seguida, a ambição expansionista do EI, baseada em fundamentos religiosos, que lhe atribuem uma missão inexorável, leva-o a querer consolidar uma posição de destaque, que garanta o seu poder no sistema internacional para estabelecer uma ordem mundial islâmica.

6. O Pan-Islamismo e a Hegemonia Islâmica

A dimensão religiosa que enquadra o jihadismo global, da qual o EI faz parte, é a corrente salafista, também designada salafismo-jihadista que é um apelo ao retorno às práticas do Islão primordial, sendo uma referência às primeiras gerações de muçul-

4 De acordo com a RAND Corporation, a receita do EI aumentou de uma base simples de 1 milhão de dólares mensais em 2008 e 2009, para 1 a 3 milhões diários em 2014, altura em que consolidou um espaço próprio (Swanson, 2015).

manos, os *salaf* (Stern e Berger, 2015, p. 302). Os defensores desta linha defendem que o verdadeiro Islão só pode ser estabelecido pela espada e pela *jihad* violenta (Bunzel, 2015, p. 7), matando deliberadamente os inimigos e as minorias que os ofendem, bem como aqueles que se opõem, ou recusam a sua ideologia (Stern e Berger, 2015, p. 270).

No plano operacional de violência armada, o EI privilegia o tipo de guerra subversivo, cujas táticas são o terrorismo, a insurreição e a guerra de guerrilha, recorrendo à força para a conquista e alteração da ordem e do poder vigentes (Duarte, 2015, p. 27). Assim, o jihadismo global procura a conquista do poder, desgastando de forma prolongada o *status quo* atual, para assim instaurar uma nova ordem. O seu primeiro objetivo político é a libertação de território historicamente islâmico da ocupação não-muçulmana, para assim alcançar um outro objetivo relacionado com a implementação de um Estado e uma sociedade islâmica regida pela *Sharia* nesses mesmos territórios (Duarte, 2015, p.113). Para os jihadistas-salafistas, a grande solução reside na unificação da *ummah*⁵ sob a bandeira de uma determinada versão do Islão e na violência (*jihad*) como forma de tomada (e defesa) do poder (Duarte, 2015, p. 114).

O novo Califado de al-Baghdadi está empenhado em criar uma entidade estatal islamizada, com fronteiras expansíveis. O EI abarca grupos em oito países, para além do Iraque e da Síria que denomina de *Wilayats* ou “províncias”, entendidas como porções de terra semi-independentes, que variando em dimensão têm o intuito de se expandir geograficamente. A crescente variedade de afiliados evidencia a influência da organização em diversas partes do mundo (Rahmani e Tanco, 2016). Estima-se que em novembro de 2015, o EI geria 19 *Wilayats* no Iraque e na Síria e 18 internacionais, na Líbia, Arábia Saudita, Bahrain, Argélia, Egito, Afeganistão, Paquistão, Nigéria e o Norte do Cáucaso (Lister, 2016, p. 17). As províncias formam o alcance estratégico do califado, permitindo escoar os seus guerreiros e redes ao longo de todo o Médio Oriente. A Líbia é um dos casos mais evidentes, formando uma base de ataques para territórios vizinhos. Os afiliados constituem-se assim como potenciais refúgios para os líderes, caso a organização sofra derrotas no Iraque e na Síria (Byman, 2016).

O objetivo do EI de consolidar um Califado próspero passa por uma guerra global que compromete os Estados a competir pela sua legitimidade. O Califa está vinculado à ideia de que para o seu Estado sobreviver, tem de projetar o seu poder noutras áreas do globo (McFate, 2015a e 2015b, p. 11).

Num mapa colocado nas redes sociais usadas pelos jihadistas pode ver-se até onde estes querem estender o seu Califado nos próximos quatro anos. Em 2020, o EI almeja dominar não só os países muçulmanos, mas também uma área terrestre que se estende desde a fronteira sul do Quênia, até Portugal e Espanha, passando pela Áustria e os Balcãs (Diário de Notícias, 2014).

5 Comunidade dos crentes em Alá.

Figura 3 – Pretensões do Califado



Fonte: adaptado de Ramos (2014).

A expansão num novo território constitui-se como uma forma de defesa do EI e como parte de um plano operacional de tornar o seu Califado maior. A sua estratégia estende-se a três zonas geográficas: a primeira no Iraque e ao Levante, a segunda ao Médio Oriente e o Norte de África, e a terceira que engloba a Europa, a Ásia e os Estados Unidos (McFate, 2015b, p. 11).

Assim, o EI pretende expandir-se de forma a unificar a civilização Islâmica em torno de um Califado regido por leis divinas, e conquistar o resto do mundo pela via da *jihad* militar.

7. Conclusões

Semelhantemente a Estados que se consolidaram no sistema internacional através de conflitos sangrentos ao longo da história, também o EI consolidou o seu Califado através da guerra, não devendo ser por isso entendido como um processo estranho aos olhos de um especialista das relações internacionais.

Contudo e identicamente a um Estado par do sistema internacional, tem conseguido instaurar um governo centralizado, regido pela *sharia*, capaz de manter o monopólio da força dentro da sua superfície geográfica. Além de um governo e território, o novo califado conta com um exército, uma bandeira, uma moeda e com fronteiras voláteis não estabelecidas, dando-nos conta de um Estado ainda nas suas fases embrionárias. Pela ameaça que coloca a todo o globo, o EI está longe de ser legitimado e reconhecido, pelo que o projeto do Califado poderá estar destinado ao fracasso. Ainda que em gestação, o EI não pode ser visto como um Estado moderno ou um Estado-nação, como a Alema-

nha, mas as suas conquistas territoriais não seriam possíveis sem um comando central, altamente organizado, que tem coordenado e pautado as suas operações militares.

O objetivo deste artigo não foi de discutir se o EI é um Estado, mas de validar se formas clássicas de conquista territorial, outrora preconizadas pela *Geopolitik*, com vista à formação de um Império abrangente se encontram atualizadas.

Da análise efetuada conclui-se a existência de uma relação estreita entre os pressupostos da *Geopolitik* e a forma expansionista do Estado Islâmico. A lógica do Espaço Vital, que está na base da expansão territorial da Geopolítica Clássica Alemã, é a lógica subjacente à pretensão da construção de um Califado do EI. Para os teorizadores da Escola Alemã, a superfície terrestre constituía o fator essencial e vital a todos os Estados fortes. Assim, o espaço geográfico conferia força coletiva, riqueza e poder e só o poder permitia o desenvolvimento total da nação. Deste modo, a dimensão territorial era crucial na Geopolítica da Escola Alemã. A ideia do *Lebensraum*, ou Espaço Vital, está relacionada com a conquista e ocupação de território fértil, no sentido de garantir a prosperidade e o bem-estar de uma determinada população. A sua expansão era um dever e deveria ser efetuada à custa da força e da guerra com vista à apropriação dos recursos dos Estados ou entidades mais fracas.

Semelhantemente, o EI é caracterizado pela sua ambição expansionista, desenfreada, obsessiva e sem limites na conquista de uma vasta área territorial rica em recursos. A dimensão geográfica é fundamental para o EI, pois à medida que a sua área territorial tem sido ampliada, a sua força, o seu poder, a sua riqueza também têm sido fortalecidos. A conquista e a expansão são entendidas como um dever, neste caso, para alcançar as glórias do Islão e assim unir a comunidade muçulmana. A supremacia militar é traduzida em conquistas territoriais. Tal como a Escola de Munique, que inspirou o nazismo alemão, defendia o recurso à força na expansão lógica do espaço vital, o EI é caracterizado pela extrema violência no seu alargamento territorial. Assim, a conquista de território no Iraque e na Síria, bem como a sua expansão através das *Wilayats*, evidenciam a criação de um espaço vital defendido pelas teorias da Escola Alemã da Geopolítica Clássica. Isto é, ambos defendem que o seu alargamento territorial só é possível através da subjugação pela força de Estados vizinhos militarmente e culturalmente mais fracas. Enquanto a Alemanha se considerava uma raça superior a nível cultural e intelectual, o Estado Islâmico considera-se superior do ponto de vista religioso, pretendendo impor o islamismo sunita sobre o xiita e alcançar a universalidade da revelação muçulmana, por forma a que o mundo inteiro perfilhe da fé islâmica e esteja submetido à sua autoridade. Tal como as fronteiras do *Lebensraum* que eram entendidas como algo relativo, mutável e inconstante, legitimando uma ideia expansionista e imperialista baseada em critérios culturais, também o EI não reconhece a legitimidade das fronteiras estabelecidas pelos Tratados Internacionais por se constituírem como linhas divisórias da comunidade muçulmana e por isso se oporem à união da civilização islâmica.

À semelhança das ideias de Haushofer, que defendia o nacionalismo económico e a autossuficiência, através da potenciação de recursos e riquezas presentes no seu território, o EI procura também a sua subsistência e autonomia económica através do uso e da

exploração e exportação de petróleo e de outros recursos no mercado negro, fundamentalmente para financiar o seu esforço de guerra e para a sua construção estatal. De facto, a apropriação de recursos naturais resultantes das conquistas territoriais têm permitido ao EI tornar-se numa das organizações terroristas mais ricas do mundo. A exploração dos campos de gás e de petróleo e de campos de trigo apreendidos no Iraque e na Síria, tem dotado o EI de uma base monetária e financeira impressionante, capaz de financiar não só os seus afiliados na condução de uma guerra global, mas a consolidar uma economia autónoma, liberta de qualquer restrição internacional.

De forma idêntica à *Geopolitik* que olhava para a divisão do mundo em zonas de influência ou “Pan-Regiões”, vistas como áreas funcionais abrangentes que ligavam Estados centrais a periferias ricas em recursos a fim de garantir a paz e prosperidade, também o EI tem promovido a criação de províncias, ou *Wilayats*, isto é, áreas funcionais que ligam Estados centrais, Iraque e a Síria, a periferias sujeitas ao Califado, com uma ideologia única que se baseia na obediência ao Califa e na propagação da fé Islâmica.

Houve uma tendência, presente em toda a Geopolítica Clássica, que consistia na aceitação da hegemonia das grandes potências, sobre espaços alargados, para justificar uma vocação imperial eurocentrada. Esta tendência verifica-se de igual modo no EI que se pretende expandir gradualmente, até construir um Estado jihadista, com a missão de estender o Islão a um vasto território, da Índia à Península Ibérica, incluindo o centro e o norte de África, recuperando todo o território que em tempos pertenceu ao mundo islâmico. De forma generalizada, podemos afirmar, que se o EI, através da guerra, pretende anexar territórios do Médio Oriente, Ásia, África, Europa e explorar os seus recursos naturais, militares e humanos, então tem como objetivo consolidar um império Pan-regional autossuficiente que dispute a hegemonia global.

Em suma, verifica-se, quer na teoria alemã, quer nas práticas do EI, a valorização dos três fatores tradicionais do poder: dimensão do território, importância demográfica e abundância de matérias-primas. Os pilares em que assenta a Escola Alemã estão presentes na estrutura do Estado Islâmico.

Conclui-se, então, que as estratégias expansionistas do EI se enquadram no determinismo e estrutura conceptual da Geopolítica da Escola de Munique e evidenciam a atualidade dos pressupostos desta escola que nos ajudaram a compreender a forma arcaica de expansão territorial do EI e, portanto a confirmar a sua utilidade enquanto teoria.

Referências

- Al Arabiya, 2016. First Palmyra residents to return Saturday: Syrian official. *Al Arabiya English*. [online], 7 de abril. Disponível em <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2016/04/07/First-Palmyra-residents-to-return-Saturday-Syrian-official.html> [Acedido em 20 de junho de 2016].
- al-Ani, M., 2016. The war on ISIS: Why put Mosul before Hawija? *Fikra Forum* [online], The Washington Institute for Near East Policy. Disponível em <http://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/the-war-on-isis-why-put-mosul-before-hawija> [Acedido em 28 de julho de 2016].

- Aljazeera, 2014. Islamic State takes Iraqi oilfield and towns. *Aljazeera* [online], 3 de agosto. Disponível em <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/08/fighters-capture-oilfield-northern-iraq-2014838218162585.html> [Acedido em 21 de janeiro de 2016].
- Aljazeera, 2016. Fallujah: 50,000 Iraqis trapped by assault on ISIS. *Aljazeera* [online], 28 de maio. Disponível em <http://www.aljazeera.com/news/2016/05/fallujah-50000-iraqis-trapped-assault-isil-160528060107284.html> [Acedido em 30 de maio de 2016].
- Almeida, P. V., 2012. *Do Poder do Pequeno Estado*. Lisboa: ISCSP.
- Alves, J. L., 1988. O Espaço das Nações: Panorama Pós-Segunda Guerra Mundial. *Nação e Defesa*, n.º 47, julho-setembro, pp. 13-35.
- Ashkenas, J. et al., 2014. A rogue State along two rivers. How ISIS Came to Control Large Portions of Syria and Iraq. *The New York Times* [online], 3 de julho. Disponível em http://www.nytimes.com/interactive/2014/07/03/world/middleeast/syria-iraq-isis-rogue-state-along-two-rivers.html?_r=0 [Acedido em 28 de julho de 2016].
- BBC, 2014. Syria conflict: Islamic State seizes Taqba airbase. *BBC News* [online]. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-28918792> [Acedido em 25 de janeiro de 2016].
- Bunzel, C., 2015. From Paper State to Caliphate: The ideology of Islamic State. *Analysys Paper*, No. 19 [e-book], março. The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World. Washington: Center for Middle East Policy at Brookings. Disponível em <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/The-ideology-of-the-Islamic-State.pdf>.
- Byman, D., 2016. *ISIS goes global: fight the Islamic State by Targeting Its Affiliates*. [online] Disponível em <http://www.brookings.edu/blogs/markaz/posts/2016/02/17-islamic-state-affiliates-byman> [Acedido em 1 de março de 2016].
- Cockburn, P., 2014. *O Novo Estado Islâmico*. Cacém: Self – Desenvolvimento Pessoal.
- Cohen, S. B., 1963. *Geography and politics in a world divided*. University of Michigan: Random House.
- Correia, P. P., 2010. *Manual de Geopolítica e Geoestratégia. Volume I: Conceitos, Teorias, Doutrinas*. Coimbra: Edições Almedina.
- Costachie, S. 2011. German School of Geopolitics. Evolution, Ideas, Prospects. *Revista Romana de Geografia Política* nº2, pp. 264-276.
- Defarges, P. M., 2003. *Introdução à Geopolítica*. Lisboa: Gradiva.
- Diário de Notícias, 2015. Como o petróleo alimenta os jihadistas do Estado Islâmico. *Diário de Notícias* [online], 18 de outubro, 00:03. Disponível em <http://www.dn.pt/mundo/interior/como-o-petroleo-alimenta-os-jihadistas-do-estado-islamico-4840479.html> [Acedido em 3 de julho de 2016].
- Diário de Notícias, 2014. De Portugal ao Paquistão: Mapa do Califado Islâmico. *Diário de Notícias* [online], 10 de agosto, 13:36. Disponível em <http://www.dn.pt/globo/medio-oriente/interior/de-portugal-ao-paquistao-mapa-do-califado-islamico-4072378.html> [Acedido em 4 de julho de 2016].
- Dias, C. M., 2005. *Geopolítica: Teorização Clássica e Ensinaamentos*. Lisboa: Prefácio.
- Duarte, F. P., 2015. *Jihadismo Global, das Palavras aos Actos*. Queluz de Baixo: Marcador Editora.
- Elgot, J., 2014. Raqqa, The ‘Boring’ Syrian City Turned Caliphate Capital, Now The Target Of US Bombs. *The Huffington Post United Kingdom* [online], 25 de setembro, 13:39. Disponível em

- http://www.huffingtonpost.co.uk/2014/09/25/raqqa-islamic-state-syria_n_5872324.html [Acedido em 12 de julho de 2016].
- Engel, P., 2015. ISIS has found a huge moneymaking method that's 'impervious to sanctions and air raids'. *Business Insider* [online], 2 de dezembro, 10:13 AM. Disponível em <http://www.businessinsider.sg/isis-taxation-extortion-system-2015-12/#6eqoJuLHBSXZ1Kyb.97> [Acedido em 5 de dezembro de 2015].
- Falcão, C., 2014. Onde é que o Estado Islâmico vai buscar dinheiro? *Observador* [online], 2 de setembro. Disponível em <http://observador.pt/especiais/onde-e-que-o-estado-islamico-vai-buscar-dinheiro/> [Acedido em 1 de novembro de 2014].
- Fernandes, M., 2011. O papel da Geopolítica na posição da Alemanha na I e na II Guerras Mundiais. *Nação e Defesa* n° 129, pp. 263-287.
- Fick, M., 2014a. ISIS-Controlled Iraq Is Looking At A Wheat Shortage. *Business Insider* [online], 20 de janeiro, 7:47 AM. Disponível em <http://www.businessinsider.com/r-special-report-for-islamic-state-wheat-season-sows-seeds-of-discontent-2015-1> [Acedido em 25 de janeiro de 2016].
- Fick, M., 2014b. Special Report: Islamic State uses grain to tighten grip in Iraq. *Reuters* [online], 30 de setembro, 5:19 PM EDT. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-wheat-idUSKCN0HP12J20140930> [Acedido em 25 de janeiro de 2015].
- France 24, 2014. Islamists seize most of main Iraqi oil refinery at Baiji. *France 24* [online], 18 de junho. Disponível em <http://www.france24.com/en/20140618-isis-islamists-attack-iraq-oil-refinery-baiji> [Acedido em 25 de março de 2016].
- Haushofer, K. 1948. Defense of German Geopolitics. Em Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby e Paul Routledge, eds., 1998, *The Geopolitics Reader*. Londres, Nova Iorque: Routledge, pp. 40-43.
- Haushofer, K., 1942. Why Geopolitik? Em: Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby e Paul Routledge, eds., 1998, *The Geopolitics Reader*. Londres, Nova Iorque: Routledge, pp.33-36.
- Hendawi, H. e Abdul-Zahara, Q., 2015. ISIS is making up to \$50 million a month from oil sales. *Business Insider UK* [online], 23 de outubro, às 7:46 AM. Disponível em <http://uk.businessinsider.com/isis-making-50-million-a-month-from-oil-sales-2015-10> [Acedido em 10 de junho de 2016].
- Holmes, O., 2014. Islamic State killed 270 in Syrian gas field battle: monitor. *Reuters* [online], 19 de julho, às 8:10 AM EDT. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-attack-idUSKBN0FO05O20140719> [Acedido em 21 de janeiro de 2016].
- Human Rights Watch, 2015. Iraq: Prevent militia Reprisals in Tikrit Fighting. All Sides Need to Protect Civilians. *Human Rights Watch* [online], 3 de março, 11:50 PM EST. Disponível em <https://www.hrw.org/news/2015/03/03/iraq-prevent-militia-reprisals-tikrit-fighting> [Acedido em 20 de julho de 2016].
- Huttington, S. P., 1996. *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva.
- Kagan, K., Kagan, F. W. e Lewis, J. D., 2014. A strategy to defeat the Islamic State. *Middle East Security Report 23* [pdf]. Washington: Institute for the Study of War. Disponível em http://www.understandingwar.org/sites/default/files/Defeating%20ISIS_0.pdf [Acedido em 3 de janeiro de 2016].
- Kaplan, M., 2015. ISIS Bank Robbery? Islamic State Funds Military Endeavors With \$1B In Looting From Syria, Iraq Vaults. *International Business Times* [online], 12 de novembro, às 1:50 PM.

- Disponível em <http://www.ibtimes.com/isis-bank-robbery-islamic-state-funds-military-endeavors-1b-looting-syria-iraq-vaults-2222460> [Acedido em 7 de julho de 2016].
- Kaválek, T., 2015. From al-Qaeda in Iraq to Islamic State: The story of Insurgency in Iraq and Syria in 2003-2015. *Turkish Journal of International Relations*, 14(5), pp. 1-32.
- Lawrence, J. 2015. ISIS Sanctuary: December 21, 2015 [mapa]. Washington: Institute for the Study of War. [online] Disponível em http://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISIS%20Sanctuary%20MASTER%2021%20DEC%202015_5.png [Acedido em 10 de julho de 2016].
- Lister, C., 2016. Jihadi Rivalry: The Islamic State challenges Al-Qaida. *The Brookings Doha Center Analysis Paper*, No. 16 [e-book], janeiro. Brookings Doha Center/The Brookings Institution. Disponível em <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/en-jihadi-rivalry-2.pdf>.
- Lister, C., 2015. ISIS' Extortion and 'Taxation' Are Lucrative and Hard to Suppress. *The New York Times* [online], 20 de novembro. Disponível em <http://www.nytimes.com/roomfordebate/2015/11/20/draining-isis-coffers/isis-extortion-and-taxation-are-lucrative-and-hard-to-suppress> [Acedido em 5 de dezembro de 2015].
- Logiurato, B., 2014. ISIS Is Making An Absurd Amount Of Money On Ransom Payments And Black-Market Oil Sales. *Business Insider India* [online], 27 de outubro, 02:05 AM. Disponível em <http://www.businessinsider.in/ISIS-Is-Making-An-Absurd-Amount-Of-Money-On-Ransom-Payments-And-Black-Market-Oil-Sales/articleshow/44943442.cms> [Acedido em 5 de janeiro de 2015].
- Macias, A. e Bender, J., 2014. Here's How ISIS, The World's Richest Terrorist Group, Makes Up To \$3M Every Day. *Business Insider Australia* [online], 28 de agosto, 7:04 AM. Disponível em <http://www.businessinsider.com.au/heres-how-isis-the-worlds-richest-terrorist-group-makes-up-to-3-million-every-day-2014-8> [Acedido em 10 de julho de 2016].
- McFate, J. L., 2015a. ISIS is a state-breaker – Here's the Islamic State's strategy for the rest of 2015. *Business Insider* [online], 15 de maio, 11:16 AM. Disponível em <http://www.businessinsider.com/isis-is-a-state-breaker--heres-the-islamic-states-strategy-for-the-rest-of-2015-2015-5> [acedido a 1 de julho de 2016].
- McFate, J. L., 2015b. The ISIS Defense in Iraq and Syria: Countering an Adaptive Enemy. *Middle East Security Report 27* [online], maio. Washington: Institute for the Study of War. Disponível em <http://www.understandingwar.org/sites/default/files/ISIS%20Defense%20in%20Iraq%20and%20Syria%20-%20Standard.pdf> [Acedido em 4 de janeiro de 2016].
- Mellen, R., 2015. ISIS Is Making Millions From The Art Market. Here's How Congress Wants To Stop That. *The Huffington Post* [online], 11 de abril, 07:15 PM ET. Disponível em http://www.huffingtonpost.com/entry/islamic-state-smuggling-bill_us_56324969e4b0c66bae5b5c4d [Acedido em 11 de abril de 2015].
- Micallef, J. V., 2015. The battle for Ramadi: Whatever happened to the Anbar campaign? *The Huffington Post* [online]. Disponível em http://www.huffingtonpost.com/joseph-v-micallef/the-battle-for-ramadi-wha_b_8085242.html [acedido em 28 de julho de 2016].
- Ó Tuathail, G., Dalby, S. e Routledge, P., eds., 2006. *The Geopolitics Reader*, 2.ª Edição. Londres, Nova Iorque: Routledge.

- O'Loughlin, J. e Wusten, H., 1990. Political Geography of Panregions. *The Geographical Review* [online], Vol. 80, No. 1, janeiro, pp. 1-20. American Geographical Society. Disponível em University of Colorado http://www.colorado.edu/ibs/intdev/johno/pub/old_pubs/O%27Loughlin-vanderWusten%20Geog%20Rev%201990.pdf
- Rahmani, B. e Tanco, A., 2016. ISIS's Growing Caliphate: Profiles of Affiliates. *Wilson Center* [online], 19 de fevereiro. Disponível em <https://www.wilsoncenter.org/article/isis-growing-caliphate-profiles-affiliates> [Acedido em 2 de julho de 2016].
- Ramonet, I. 2002. *Guerras do século XXI. Novos Medos, Novas Ameaças*. Porto: Campus das Letras.
- Ramos, G. A., 2014. *Pretensões do Califado* [mapa]. *RTP Notícias* [online]. Disponível em http://media.rtp.pt/blogs/estadoislamico/a-jihad-de-al-bagdadi/forcas-e-fraquezas-estado-islamico_488 [Acedido em 10 de junho de 2016].
- Rasheed, A. e Georgy, M., 2014. Iraq's Yazidis face Islamic State or perilous mountains. *Reuters* [online], 5 de agosto, 12:35 PM EDT. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-iraq-security-yazidis-idUSKBN0G51UV20140805> [acedido em 20 de julho de 2016].
- Ratzel, F., 1898. *O Solo, a Sociedade e o Estado* [pdf]. Tradução de Mário António Eufrásio 1982, pp. 93-101. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rdg/article/viewFile/47081/50802> [Acedido em 1 de novembro de 2015].
- Reyes, J., 2014. ISIS seizes more military equipment after capturing Iraqi army base. *Fusion* [online]. Disponível em <http://fusion.net/story/22122/isis-seizes-more-military-equipment-after-capturing-iraqi-army-base/> [acedido em 25 de junho de 2016].
- Roston, A., 2014. There Will Be Blood: ISIS Is Trying To Finance Its Caliphate With Oil. *BuzzFeed News* [online], 15 de agosto, às 3:51 PM. Disponível em https://www.buzzfeed.com/aramroston/isis-financing-caliphate-with-oil?utm_term=.kk9KmPEKl#.fcexjEqx1 [acedido em 9 de junho de 2015].
- RT, 2014a. ISIS controls 40% of Iraq's wheat, selling it back to govt on black market – report. *RT* [online], 14 de agosto, às 12:18. Disponível em <https://www.rt.com/news/180280-islamic-state-iraq-wheat-seize/> [acedido em 1 de setembro de 2015].
- RT, 2014b. ISIS takes over Iraq's main oil refinery at Baiji – reports. *RT* [online], Publicado em 24 de junho às 03:56, Editado em 24 de junho às 10:23. Disponível em <https://www.rt.com/news/167988-iraq-baiji-oil-refinery/> [acedido em 15 de março de 2016].
- RT, 2014c. Islamic State seizes second gas field in Syria in a week. *RT* [online], Publicado em 3 de novembro às 16:27, Editado em 4 de novembro às 09:08. Disponível em <https://www.rt.com/news/201831-islamic-state-seize-gas-field/> [acedido em 30 de junho de 2016].
- RT, 2014d. ISIS retakes strategic city of Tal Afar, airport as Sunni militants' Iraq offensive spreads. *RT* [online], Publicado em 23 de junho às 17:33, Editado em 24 de junho às 02:24. Disponível em <https://www.rt.com/news/167928-iraq-isis-tal-afar/> [acedido em 24 de janeiro de 2016].
- Russell, J. S., 2015. How important is the battle for Iraq's Baiji oil refinery? *BBC News* [online], 12 de maio. Disponível em <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-32663262> [acedido em 30 de janeiro de 2016].
- Sherlock, R., 2015. ISIL seizes syrian regime's lucrative phosphate mines. *The Telegraph* [online], às 7:19 PM BST, 27 de maio. Disponível em <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/11633289/Isil-seizes-Syrian-regimes-lucrative-phosphate-mines.html> [acedido em 30 de junho de 2016].

- Smith, W. D., 1980. *Frederich Ratzel and the origins of Lebensraum*. San Antonio: The John Hopkins University Press.
- Spiegel Online. 2014. Dueling Jihadists: Is Islamic State beating Al Qaeda? *Spiegel Online* [online], 23 de agosto, às 04:39 PM. Disponível em <http://www.spiegel.de/international/world/brookings-scholar-explains-the-disturbing-rise-of-the-islamic-state-a-987294.html> [acedido em 2 de julho de 2016].
- Stern, J. e Berger, J. M., 2015. *Estado Islâmico: Estado de Terror*. Rio Tinto: 20/20 Editora.
- Swanson, Ana 2015. How the Islamic State makes its Money. *The Washington Post* [online], 18 de novembro. Disponível em <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2015/11/18/how-isis-makes-its-money/> [acedido em 4 de janeiro de 2016].
- The Irish Times, 2014. Militants take Iraq gas town; reports of Syria strikes on Isis. *The Irish Times* [online], 26 de junho, às 11:46. Disponível em <http://www.irishtimes.com/news/world/militants-take-iraq-gas-town-reports-of-syria-strikes-on-isis-1.1846180> [acedido em 20 de janeiro de 2016].
- The Week Staff, 2015. Life under the ISIS Caliphate. *The Week* [online], 22 de agosto. Disponível em <http://theweek.com/articles/572910/life-under-isis-caliphate> [acedido em 26 de agosto de 2016].
- Thompson, N. e Shubert, A., 2015. Anatomy of ISIS: How the ‘Islamic State’ is run, from oil to beheadings. *CNN* [online], às 14:11 GMT (22:11 HKT), 14 de janeiro. Disponível em <http://linkis.com/UrRiq> [Acedido em 25 de agosto de 2016].
- Vesentini, José W., 2003. *As Geopolíticas Clássicas e sua Crise: Novas Geopolíticas. As Representações do Século XXI*. São Paulo: Contexto.
- Warrick, J., 2015. *Black Flags: The rise of ISIS*. Nova Iorque: Doubleday.
- Westall, S., 2014. Islamic State seizes oil fields and towns in Syria east. *Reuters* [online], 3 de julho, às 10:26 AM EDT. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-islamic-state-idUSKBN0F80SO20140703> [acedido em 20 de janeiro de 2016].

Uma Visão Global Sobre as Ameaças Transnacionais

Márcio Ferreira Guimarães

1. Introdução

A segurança está intrinsecamente relacionada com os povos e é uma necessidade quase inata aos mesmos. Com os processos de globalização e automação o mundo, como atualmente o conhecemos, foi sofrendo gradualmente alterações do ponto de vista do ambiente e da sua dimensão.

A segurança, do ponto de vista multinível tem vindo a ser diluída dos seus termos mais tradicionais, assim a perspetivação teórica e prática enfrenta novas formas estratégicas de “assegurar” e “capacitar” segurança. Esta mudança global, com ambiente e dimensão bem diferentes daquelas que adjetivávamos antigamente conduz a alterações no sistema dos atores da ordem internacional.

Assim, o novo perfil de ameaças não conhece fronteiras e é apresentado como exponencial no seu alcance, as ameaças transnacionais configuram um tipo de ameaças moldáveis, flexíveis e que as forças de ordem, segurança e defesa dos Estados devem estar alertas.

De um ponto de vista regional e enquadrando o caso português, percebemos facilmente que o que foi feito até aqui não é suficiente, a política externa assume então um papel fulcral de monitorização e coordenação destas ações, como por exemplo no caso Português através da aliança atlântica.

2. Enquadramento Estratégico Interno e Regional

As ameaças pressupõem sempre duas entidades envolvidas, as mesmas são parte integrante daquilo que os Estados e outros atores do sistema internacional apelidam de planeamento estratégico. Estas ameaças pelo seu alcance encontram novos atores e inclusive mais difíceis de determinar e identificar, quer pela sua natureza quer pela sua caracterização no quadro do seu âmbito de atuação.

O pós-Guerra Fria marcou claramente as novas ameaças que se definem como transnacionais, o desafio securitário mudou o sentido, assim as conceções que tínhamos como “conhecidas”, ou ditas “previsíveis” passaram a ser difusas e põem em perigo o mundo que se entende e alcança com a globalização.

A segurança externa pode ser entendida como o prolongamento da segurança interna, em termos nacionais em 2003 foi criado o centro estratégico de defesa nacio-

nal¹ (CEDN), e no relatório de 2013 o mesmo considera algumas ameaças relevantes, como de natureza global, ainda no relatório anual de segurança (RASI) de 2015 são descritas ameaças globais à segurança interna (Pereira, 2014, pp. 308-312).

No bloco regional no qual nos inserimos temos definido um pilar de segurança e defesa, denominada de PESC, parte integrante da mesma é a PCSD que abrange as operações militares e civis da União. A mesma política é integrante da estratégia global da UE, assim a PCSD evolui articulada com os Estados-membros, Comissão Europeia, Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e o Parlamento Europeu de acordo com o Tratado de Lisboa.

O propósito maior da PCSD é enquadrado num âmbito de relações externas (diplomáticas), que encaixam em tudo sobretudo no domínio estratégico das parceiras e no sistema de alianças e cooperação externa e global (Nunes, 2013, pp. 156-157).

Internamente, na sua página oficial o Serviço de Informações e Segurança (SIS) identifica fenómenos relativos às ameaças transnacionais (AT), e ainda caracterizam o seu âmbito de ação a contraespionagem, o contraterrorismo, a contracriminalidade organizada e ainda a contraproliferação de Armas de Destruição em Massa (ADM). Cada uma destas áreas de intervenção encontram-se integradas em tarefas operacionais e no caso português, podemos estudar em concreto algumas potências-alvos das AT.

As Forças e Serviços de Segurança (FSS) como forças ao serviço dos Estados estrangeiros ou como organizações internacionais, apoiando os valores de segurança, justiça e liberdade da UE, têm bastante impacto na linha de ação daquilo que deverá ser a garantia do bem-estar, segurança, liberdade e justiça dos cidadãos (Garcia, 2006, p. 339). No âmbito das suas fronteiras, sejam elas marítimas, aéreas ou terrestres a chave do sucesso destas operações, enquadradas no âmbito da estratégia europeia reside na boa comunicação entre estes organismos e no grau de cooperação internacional que no terreno materialização as ações. Por outro lado, as fronteiras terrestres apresentam uma debilidade no que diz respeito ao controlo de pessoas e bens e serviços, no caso europeu, temos o exemplo do espaço Schengen (Comissão Europeia, s.d.), certo é que esta livre circulação apresenta em si uma potencial ameaça.

Como zonas alvo de ataques ou ameaças de criminalidade encontra-se desde logo a capital portuguesa (Lisboa) e Porto, não só pelo aglomerado populacional, mas pelos valores histórico-culturais e nacionais que representam. Ainda zonas aeroportuárias e portuárias com elevado tráfego de pessoas e bens, por último espaços e eventos que reúnam fenómenos políticos e culturais. Estes têm tido especial relevância e apresentam-se como flagelo, tomemos como exemplo recente a morte a tiro do embaixador russo numa conferência de imprensa na Turquia.

As áreas consideradas são estrategicamente ponderadas por estes atores para efetivarem os crimes, assim sendo, também elas são zonas de maior policiamento, vigilância e prevenção. Apresentam no seu conjunto um desafio na medida em que quem pratica atos destes conhece bem os passos táticos e tem efetivamente conhecimento da realidade

1 Consultar Governo de Portugal (2013).

judicial e penal do sistema de segurança interna e adapta-se às estratégias policiais. Muitos dos atentados consagrados são levados a cabo por indivíduos singulares ou pequenos grupos de indivíduos que têm surgido a nível europeu que, cuja atividade é seguida pelo SIS. Na sua maior parte são indivíduos caracterizados com um défice de integração social e que por ordens de razão várias procuram organizações terroristas como o Daesh² e radicalizam-se.

É importante referir ainda a espionagem na realidade das organizações de criminalidade transnacional para além da estatal, que visam como alvo principal os assuntos e documentação sobretudo internacional que Portugal integra como NATO, União Europeia e ainda assuntos relativos à agenda de Portugal na política externa.

Crescentemente são verificados ataques ligados ao ciberterrorismo e cibercriminalidade, sobretudo ligada à área económica e financeira, mas também relativamente ao roubo de acervo de dados. Este tipo de crime está na moda pois o mercado negro e a internet profunda (privada) são alvo de escrutínio por parte de *hackers* coletivos que se envolvem em muitas vezes com redes criminais.

Segundo o CEDN, relativamente à resposta a dar a estes tipos de crimes podemos ter verbos chave na narrativa de resposta às AT sendo eles: integrar, articular, coordenar, cooperar, maximizar e criar.

O ambiente de interação entre as diferentes forças criou um ambiente de interagir que na sua grande maioria está bem implementada, o que se poderá exigir é a complexificação da estrutura e do plano de ações das instituições.

O foco principal de trabalho futuro passará pela criação de capital humano coeso na área da cibersegurança a cargo do Gabinete Nacional de Segurança³ integrando cursos de formação na área e estudando melhor estas novas e diversificadas ameaças (Rodrigues, 2016). Embora já tenham sido dados passos firmes numa estratégia nacional, que passa por uma estratégia nacional de segurança e informação, é necessário validar a consciência social para esta problemática.

A coordenação e a articulação dos meios são uma mensagem importante para a segurança interna, é necessário a fluidez de informação entre as FSS – GNR, PSP, PJ, SEF e SIS –, os órgãos de Autoridade Marítima Nacional (AMN) e o sistema de autoridade aeronáutica. Ainda devem ser percutores desta mensagem, o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e as Forças Armadas (FFAA) em colaboração estreita com as FSS em matéria de segurança interna (Pereira, 2014, pp. 313-316).

A operacionalização destas forças deve seguir os quadros referências e metas previstas em articulação com as instâncias internacionais, o plano traçado pelo Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI) devendo garantir o plano de coordenação, controlo e comando operacional das FSS (Pereira, 2014, p. 318).

A “liberdade” fronteiriça caracteriza-se num quadro pós-Guerra Fria e posteriormente num cenário liberalista. A globalização, os fluxos comerciais, o investimento, o

2 Consultar *Daesh Daily* [website].

3 Consultar Gabinete Nacional de Segurança [website].

desenvolvimento tecnológico ou ainda a expansão das democracias contribuiu e muito para a liberdade e bem-estar para as populações.

As ameaças e riscos de cariz transnacional vão mudando em função das organizações e das suas próprias estratégias, que em tudo refletem a sua visão e leitura em função dos seus interesses e objetivos.

Concluimos facilmente, que sem a devida articulação entre o ambiente interno e externo e as multilaterais divisões a funcionarem em coredenção o dogma da questão securitária das ameaças transnacionais não é resolvida bem pelo contrário, as clivagens criadas entre Estados e organizações confere-lhes uma vantagem.

3. Compromissos, Alianças e Parcerias

Devem ser honrados e cumpridos multilateralmente os princípios consagrados na Carta da Organização das Nações Unidas e os compromissos assumidos perante a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) (Portal para a Igualdade, s.d.).

A ter em conta as redes de parcerias estratégicas no quadro bilateral e multilateral, nomeadamente com os Estados Unidos da América ou ainda nos programas de cooperação militares e de segurança no quadro da CPLP. Os países da UE, em parceria com a NATO terão que renovar as suas dimensões estratégicas pois em situações de repostas a crises é necessário ter em observância o sistema de treino efetuado em conjunto por ambas as partes. Poderemos estar a enfrentar um processo transfigurativo de políticas e vetores, resultante desta cooperação estratégica ao nível da NATO, uma vez que o flanco sul da mesma organização poderá assumir especial relevância para aquilo que são os interesses estratégicos da organização. O modelo e a estratégia seguida, em treino e partilha de informação assente em canais de comunicação fluidos deve continuar nas suas diversas extensões regionais.

Está cada vez mais latente a consolidação intrínseca da estratégia europeia de segurança⁴, a senda de um quadro promissor, elaborado por conselho e Comissão Europeia no setor da defesa deverá ter em conta setores fundamentais nacionais e dividir equitativamente os meios e recursos de forma a que não haja disparidades capacitárias dentro da UE.

No programa de Haia de 2004 (Comissão Europeia, 2005), é proferida uma estratégia de dimensão externa da justiça e dos assuntos internos, sendo adotada em 2005. Assenta na observância dos direitos

É cada vez maior a necessidade do aperfeiçoamento da estratégia contra incidentes de grande dimensão (gestão civil de crises), a efetividade dos planos de reação rápida e coordenação no âmbito nacional e projeção no quadro regional merecem destaque. Além de que, a conflitualidade regional não é um exclusivo dos atores locais e regionais, cada vez mais as políticas externas assumem um papel preponderante nas estratégias dos Estados.

4 Adotada em dezembro de 2003 tornou-se um marco no desenvolvimento da política externa e de segurança da União Europeia. Pela primeira vez, a União Europeia chegou a acordo quanto a uma avaliação comum da ameaça e estabeleceu objetivos claros para promover os seus interesses em matéria de segurança, com base naqueles que são os seus valores fundamentais.

A decadência política que se tem vindo a assistir nos maiores centros de decisão históricos são um sinal claro das alterações profundas que a sociedade tem vindo a assistir de forma gradual.

O conceito estratégico de segurança tem mudado o seu paradigma, pelas razões já apresentadas anteriormente e dependendo da localização geográfica podemos ter um conceito mais ou menos contestado, mais o menos ideológico, mais ou menos complexo. Certo é, que a evolução tecnológica conduziu a redes e vias de comunicação de alta gama e o desenvolvimento científico-académico abriram portas à alteração do conceito securitário, a abordagem convencional ou clássica do termo não deverá ser empregue na contemporaneidade. Assim, o conceito alargou-se a quase todas as áreas culturais como a comunicação, educação, economia, cultura, saúde entre outras, dependendo do ambiente e dos atores em questão, passamos então de uma “segurança previsível” para uma segurança perceptível à imprevisibilidade e a riscos de outra natureza que até agora não tínhamos, ou pelo menos nos se concretizavam no palco internacional.

As dimensões da segurança aumentaram consideravelmente, bem como os seus atores. Felizmente, a estrutura política estatal conseguiu verificar isso mesmo, e passamos de uma segurança que até então era corporativa, associada ao Estado, para uma segurança comunitária, focada essencialmente nos cidadãos.

A realidade da questão da segurança não mudou, objetivamente temos um conceito mais alargado do tema, diferenciado do antigo pelos meios e métodos utilizados.

A maioria das novas ameaças (Martins, 1998), conflitos ou riscos à segurança internacional são infra-estaduais, provado está a sua capacidade de destruição. A transição vivida após o apogeu de expansão demográfica é notória agora, todos os desequilíbrios acarretam consigo causas das mais variadas espécies como religiosas, étnicas, culturais ou ainda ao nível económico (diferenciação de classes). Como sustenta Eugénio Silva, a solução do problema talvez passe pelo diálogo acrescido entre as nações, que confira uma visão unânime do desenvolvimento de um mundo mais justo e humanizado. Ainda acrescenta a necessidade da expansão e cooperação internacional como um meio para chegar a todas as sociedades e povos. A partilha de uma visão e de uma lógica comum, assente em objetivos consensuais aceite por todos, definindo aquilo que é uma estratégia comum (Silva, 2007, pp. 15-16).

A agenda do sistema político internacional monopolizou em grande parte a sua atenção para as AT, em especial na última década para o terrorismo. Os centros de poder alteram também hoje a sua geolocalização, vemos isso pela mudança do Atlântico para o Pacífico. Em revista observamos o abandono de valores humanos e sociais pelos quais tanto se debateram e lutaram líderes passados. A evasão de fenómenos extremistas no coração da Europa é um exemplo do que o projeto europeu chegou, civilizacionalmente é complicado encontrar homeostasia ao nível político, as disparidades entre o “Norte Rico e Velho” e o “Sul Pobre, mas Jovem” são claramente consequências do mapa de políticas antigas e das quais os novos líderes de hoje devem refletir e responder com responsabilidade partilhada.

A segurança nos países em vias de desenvolvimento constitui um alto risco, principalmente no continente Africano. A disparidade de recursos e riquezas entre classes sociais é de tal ordem que provocou uma corrente de “desintegrados” quer nos seios familiares ou na sociedade que, naturalmente acaba por pagar uma fatura extra por não conseguir monitorizar casos isolados.

4. Terrorismo Transnacional

O flagelo é descrito desde há milhares de anos atrás. Desorienta os cidadãos. Sentimo-nos vulneráveis. Não reúne uma definição concreta a um nível internacional. As ações de proliferação deste fenómeno têm aumentado consideravelmente desde o atentado de 11 de setembro de 2001 nos EUA, ou marcadamente monopolizou a nossa atenção no início do século XXI.

Os próprios académicos ainda não reúnem uma definição exata, o obstáculo da definição e dos termos em que são feitas as ações podem encarar diversas ramificações sendo elas de violência criminosa ou de ação militar (Townshend, 2006, p. 9).

Terrorismo e extremismo de matriz islâmica estão em voga, bem como organizações ligadas à *jihad*. O distúrbio massivo e a sua elevada rede propagandística são problemas que ainda hoje enfrentamos, este tipo de atos tipificam uma violência física e psicológica, que assiste a democracias e países em que reina o Estado de Direito. Há um défice de colaboração com o direito internacional, sendo que a nível internacional tem sido debatida esta problemática sobretudo em fóruns, seminários e colóquios que visam formas de erradicação. A jurisdição é incompleta, pois não está bem definida, tal como o próprio fenómeno como o conhecemos na atualidade (Galito, 2013, pp. 16-19).

Quanto aos seus agentes são definidos dois grandes grupos, pode ser um Estado ou pode ser perpetuado por um grupo de indivíduos que não tem qualquer associação com o mesmo. Estes últimos devem ser distinguidos pois podem ter uma natureza guerrilheira ou mercenária para atingir um fim político⁵. Pode então dizer-se que visa um objetivo social ou comunitário que pode ser desenvolvido singularmente ou em grupo(s).

As vulnerabilidades das populações ao fenómeno é uma das fragilidades atacadas pelos terroristas, também o ataque à liberdade e à sensação de bem-estar dos cidadãos é um objetivo. É feito de uma forma desumana recorrendo à violência e coerção extrema, utilizando pessoas aleatoriamente, normalmente visando um número reduzido de pessoas e o ato é calculado de forma bastante estratégica. Vemos claramente, quando ocorre um atentado que a “guerra do terror” está a ter o seu efeito prático.

O seu objetivo é atingido quando a sociedade liga o sinal de alerta vermelho. Isto é, a sociedade muda os seus hábitos e formas de pensar e agir em prol do temor da sua própria segurança. Na contemporaneidade está em voga este fenómeno, é necessário debater, na sociedade civil até que ponto os *media* devem colocar este tipo de ações em primeira página, ou passar todas as suas movimentações⁶, sem claro querer inferir naquilo

5 Quer seja uma luta pelos direitos nacionais ou pela mudança de um regime político.

6 Principalmente ao nível dos raptos e decapitações.

que deve ser a passagem de informação. Os terroristas almejam isso mesmo, a vitória da proliferação da restrição das liberdades humanas em prol da sua ideologia assente em definições teologicamente e moralmente loucas, reprovadas por quase todas as sociedades.

O debate académico e político ainda deve apoiar a investigação e as ações de contra terrorismo, fenómenos como este devem ser uma preocupação da nossa defesa pois a ameaça e a coerção a civis inocentes devem ser erradicadas e os responsáveis devem ser devidamente punidos evitando, ou pelo menos, prevenindo o risco de dissidentes ou insurgentes⁷.

Regionalmente a Europa é um alvo apetecível para ser localizado um atentado, pois reúne condições *sine qua non*, é necessário ter em atenção especial à presença, à oportunidade e as capacidades. A presença deve ser vigiada de perto, as oportunidades devem ser previstas e revistas e as capacidades devem ser destruídas.

Estas ondas demagógicas, que no fundo conquistam sobretudo a mentalidade do outro e o projetam a aderir a projetos reivindicativos e coletivistas que geram ira e ódio são formas de recrutamento que assentam em ideias bacocas e pouco fundamentadas.

O recente ataque terrorista em novembro de 2015 em Paris, levado a cabo pelo Daesh, que feriu 352 pessoas e levou à morte 130, é um exemplo claro daquilo que este tipo de organização quer. Retirar liberdade aos cidadãos⁸, oprimir todos aqueles que pensem de forma contrária à sua, usando a vitimização das pessoas para veículo para perpetuar o medo e terror em seu redor para tentar a conquista de poder.

Na atualidade, o fenómeno terrorista tem sido levado a cabo pelo Daesh, os mesmos tentam a conquista dos Estados, apresentam-se com uma ideologia expansionista, que não encontra fronteiras, atuam a uma escala global financiando-se através da exploração laboral do seu legado cego e por formas ilícitas de atuação e ocupação – exemplo a extração de petróleo. Existem muitos mais grupos terroristas como é o exemplo da ETA, a Al-Qaeda, Boko Haram ou AQMI e ainda muitos outros, atuam sob formas distintas, mas almejam metas muito similares.

A vitória terrorista dá-se através da sua divulgação furtiva nos *media* e nas redes sociais em geral. Uma das ferramentas utilizadas pelos terroristas é mesmo esta, as novas tecnologias são uma valência eficaz no seu *modus operandi*, quer na utilização para fins de recrutamento, radicalização de células, expansão de mensagens generalistas e propagandistas ou simplesmente para se fazer sentir a sua presença (Galito, 2013, pp. 12-14).

Certo é que parece que este é um fenómeno que veio para ficar, considera-se então de grande importância informar a sociedade, devemos repensar numa estratégia de difusão de informação, sendo este um tema bastante delicado.

A atuação com acordos de cooperação *ad hoc* por conjugação de células ou corporações, vinculando-se à causa de forma cancerosa, provocando nos próprios radicalizados

7 Os que ficam querem vingar a causa e a morte do “irmão”, este tipo de indivíduos são genericamente cidadãos que são radicalizados, posteriormente convertidos levando a cabo atentados nos seus países de origem.

8 Na sua forma de “estar” e de “ser” no quotidiano.

resiliência e inculcando sempre a procura de novas células ou como são peculiarmente denominados santuários (Ibáñez, 2010) ou mesquitas.

A adesão a este tipo de fações deve ser estudada e seguida, pois o tipo de recrutamento que realizam não é comum, formam projetos reivindicativos e facilmente coletivizantes.

A cooperação e interligação entre organizações – governamentais e não-governamentais – assume um papel relevante, por exemplo no caso europeu essa ligação poderá ser mais estreita entre a EUROPOL e a FRONTEX, uma vez que se podem ajudar mutuamente, já que uma constitui um órgão policial e outra que resolve questões fronteiriças é de importância acrescida (Schengen).

Este tipo de terrorismo demarcase do clássico pois também foi ele produto da globalização, ultrapassando fronteiras enfatizando o papel dos Estados e ainda caracterizando o “cidadão global”.

As preocupações portuguesas e europeias são centradas sobretudo no recrutamento e combate, nomeadamente na África do Norte e Oriental, Paquistão, Afeganistão e Médio Oriente. Orientação e logística das atividades internas e externas das comunidades são prioridades, bem como a análise interna e externa do teatro de operações.

Também é de frisar que a Unidade de Coordenação Antiterrorismo apresenta importantes reflexões no que toca à comunicação, partilha e planos de execução dentro da estratégia nacional de combate ao terrorismo. É ainda de felicitar a reunião do conselho de ministros de 2016 (República Portuguesa, 2016) em que foi aprovado o funcionamento a tempo integral desta unidade.

5. Proliferação das ADM

A proliferação destas armas apresenta um perigo enorme para a humanidade, pois o seu alcance é deveras assustador e o seu impacto é desconcertante. A proliferação dá-se através de zonas de maior tensão como o Médio Oriente e Ásia, a longo prazo, um maior risco poderá ser exposto através dessas armas, se vierem efetivamente a ser usadas. Apesar das medidas adotadas na área da não-proliferação, a multiplicidade das trocas comerciais, a velocidade de conexões e redes podem facilitar a disseminação de bens e tecnologias suscetíveis de contribuir para os programas de ADM. O não cumprimento e violação dos Tratados e Acordos Internacionais, naturalmente apresenta implicações graves, violações nas quais pode ocorrer o efeito bola de neve pelos mais diversos Estados. Outro risco associado a esta questão é a venda de material, de tecnologia ou recrutamento de peritos qualificados, criando sobretudo um mercado paralelo que movimenta interesses bastante nefastos para o desenvolvimento da segurança mundial. O risco associado da compra do mesmo equipamento por grupos terroristas constituindo um incentivo para a produção e comercialização, como por exemplo da compra de armas de plutónio (Pu-239) pelos mesmos.

As armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares conferem uma fonte de disseminação de terror e destabilização da ordem pública normal das sociedades. A prospeção deste mercado continua um problema crítica porque é muito aprazível a certos gru-

pos privados e redes criminosas tentarem lucrar com este negócio, mesmo que para isso coloquem em causa a sua própria segurança.

Verificamos uma situação sem precedentes, a ex-URSS com a sua capacidade nuclear passível de descontrolo (Santos, 2000, pp. 32-33). Na hipótese de afetação de algum destes tipos de material na comunidade humana, as suas consequências são devastadoras, pois este tipo de armamento é de longe alcance, capaz de destruir cidades inteiras, provocando o caos no sistema internacional de segurança.

Verificamos então que a natureza destas ameaças é de uma ordem tal que é necessária uma constante movimentação política em torno deste assunto dilacerante num quadro global.

Ainda dentro do quadro multilateral, num sistema que atualmente é multipolar – dependendo do objeto e do observador –, concluímos que países como o Irão ou ainda a Coreia do Norte apresenta-se como potenciais perturbadores da ordem internacional e devem ser seguidos minuciosamente pelas entidades competentes. Os mesmos não resignaram à produção e capacidade de proliferação de armas nucleares e de destruição em massa, com isto está bem clara a sua posição. O desinteresse pelos valores universais e direitos humanos constitui um abandono de crenças que é partilhado por parte da comunidade internacional ainda que pouco pronunciada.

O poder nuclear é sem dúvida um trunfo para os Estados, sem o mesmo a sua intervenção em termos internacionais em alguns campos de batalha não seria sequer exequível, portanto é um poder que reflete um certo *status* hegemónico do ponto de vista global.

No contexto português, esta ameaça é compreendida essencialmente pelo potencial tráfico de materiais e tecnologias que enquadrem um perfil industrial e científico para construção deste tipo de armas. Assim, esquemas associados a sociedades de empresas, cidadãos e organizações em geral que atuam na área devem ser atentamente seguidos, assim como as associações de negócios de área com ligação externa. É de importante relevância este facto, pois poderá estar em cima da mesa um novo ciclo emergente, falamos então de nanotecnologia e metamateriais. Os mesmos seguem como sendo os próximos mercados industriais da segurança e defesa a ser desenvolvidos, estaremos então na luta pela tecnologia de ponta. Este tipo de equipamento transfere para os Estados novas formas estratégias de emprego, operação e exploração espacial, sobretudo às superpotências como EUA, China, Rússia e Europa. Indefinido está o paradigma destas novas valências, ou seja, a finalidade última que a utilização desta tecnológica poderá representar, poderá inaugurar a era da “geração da invisibilidade”, melhorar equipamentos bem como a criar novas ferramentas securitárias. A questão em aberto quanto à sua utilização também passa pelos termos ofensivos e defensivos, ainda não temos certezas concretas quanto a isso, mas poderá desenvolver-se aqui um potencial enorme de vantagem competitiva por exemplo para o centro ibérico de nanotecnologia situado em Portugal. Poderemos porventura tirar partido de uma economia que está a florescer e, certamente terá dias prosperantes, empregando assim uma nova dinâmica à região e ao setor na conjugação de sinergias.

Poderemos então, falar em revolução do paradigma do funcionamento e utilização do armamento, já que embora esta tecnologia esteja ainda a ser alvo de estudo poderá representar uma ameaça perigosa em termos globais.

A segurança internacional poderá reforçar a sua cooperação através da denúncia e interdição do “mercado clandestino” através do tráfico nuclear (estratégia defensiva) associado a interesses e à transferência de materiais e tecnologia.

6. Criminalidade Organizada

A criminalidade organizada, como já foi referida pode estar diretamente conectada ao terrorismo, normalmente estas atividades estão associadas a Estados fracos ou falhados pois não apresentam um quadro de legitimidade ou soberania para impor ordem através de um aparelho político-militar e policial suficientemente capaz de travar ímpetus tumultuosos e capaz de tomar o poder nacional. Na realidade, a criminalidade é transnacional e passível de ser transversal a todos os Estados, normalmente os proveitos extraídos⁹ levam à origem de conflitos intra ou infra estatais, a venda dos produtos é realizada de forma díspar e disseminada por várias partes do mundo, dado o elevado valor comercial deste tipo de materiais.

Num cenário intraestatal é normal que aconteça, o ambiente está eclodido sob um manto de medo, as ameaças são constantes e sobrevive quem tem os melhores meios e recursos. Passando para um quadro global, claramente estamos perante um negócio, que na sombra movimentada interesses e muito dinheiro, para o qual os líderes mundiais sabem que este é um terreno de interesses mútuos com bastante areia movediça.

Também aqui o índice ainda deficitário de legislação é uma lacuna a colmatar, visto que a legislação difere conforme o Estado em questão, pois um ajustamento e atualização do Código Processual e Penal, aqui a UE tem uma palavra muito importante, uma vez que no seu documento “Uma Europa Segura Num Mundo Melhor” (Conselho da União Europeia, 2009) refere claramente os objetivos a serem traçados a longo prazo neste campo.

A ameaça interna poderá começar nas fragilidades externas, em zonas transfronteiriças em que o índice de criminalidade é elevado quer através do tráfico de drogas, mulheres, migrantes e clandestinos (Picarelli, pp. 457-459). Este tipo de criminalidade está cada vez mais mutável em função da sua natureza e não em relação à sua dimensão, a sua atuação é cada vez mais efetiva levando as suas ações a atingir um número cada vez maior de pessoas, envolvendo redes financeiras e corrupção de redes institucionais com um manancial de violência cada vez maior. Este tipo de crime opera além-fronteiras, não tendo uma delimitação territorial rígida, aproveitando-se das permeabilidades fronteiriças.

O aproveitamento da vaga de refugiados para a Europa proveniente da Síria, Médio Oriente, África e Ásia geram uma oportunidade para estas redes criminosas de gerar quantias monetárias exorbitantes. Mais uma vez a fiscalização, mas sobretudo a consciên-

9 Minerais, pedras preciosas de elevado valor comercial, droga e armas ilegais.

cialização cívico-societária é uma questão de fundo que deverá ser posta em execução pelos decisores políticos, demonstrando também eles as suas capacidades. A salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias por parte do Estado deve assegurar o sistema de intercâmbio e dinâmicas entre as nações, mas de forma regulada e ordeira, sem colocar um Estado em alerta vermelho e ser afetado por uma ameaça desta natureza que coloca o normal funcionamento de um Estado democrático em causa. Deverá ser orquestrado um equilíbrio entre as definições de segurança e *jus congens*, alicerçando e reforçando as forças militares e policiais.

Este tipo de crime possui geralmente traços distintivos de uma organização hierarquicamente bem organizada, que recorre a métodos sofisticadas e aparentemente funcionais que operam em rede¹⁰. A finalidade é gerar lucro o que permite a distinção entre o crime organizado e o terrorismo.

O cariz multifacetado destas redes permite-lhes transpor modelos de negócios de região para região e moldam-se facilmente às características das mesmas, irrompendo pelas instituições políticas, económicas e sociais como no sistema judicial.

Este tipo de grupos viram uma janela para aumentar exponencialmente as suas receitas nas recentes crises, quer de valores na economia à escala mundial quer na crise de valores democráticos. A principal ameaça é realçada pelo alargamento europeu a leste pois, estes países recebem influências diretas com países onde a criminalidade organizada é originária.

Por vezes, estes grupos constituem uma ligação de vínculo com o Estado e podem chegar mesmo a prestar serviços ao mesmo, constituindo assim, incrementação no próprio sistema estatal, o que do ponto de vista estratégico é uma mais-valia. A antecipação estratégica e o acesso a dados e bens são totais, assim quer o branqueamento de capitais quer a própria segurança dos cidadãos encontra-se em perigo.

O estabelecimento de contactos a nível internacional é por vezes facilitada pela rede étnica, familiar ou emigrante, servindo assim de pêndulo agregador destas comunidades na adaptação, homogeneização e penetração dos sistemas jurídicos do país ou tira partido das diferenças legislativas entre países.

O sistema de redes tecnológicas inovadoras tem contribuído de forma inequívoca para uma maior usurpação daquilo que chamamos o espaço cibernético seguro, com o mapeamento e rastreio de equipamentos tecnológicos, conseguem ter acesso a dados e contas dos utilizadores que lhes facilita o processo de fraude e branqueamento de capitais.

O tráfico de seres humanos bem como o apoio à imigração ilegal são temas que estão na ordem do dia destes grupos. Gerem o lucro de forma calculada e genérica, a tipificação desta ameaça procura as economias tendencialmente ocidentais como destino, no seio destes grupos poderão haver cidadãos que se sintam manifestamente insatisfeitos e acumulam um sentimento de repulsa relativamente ao sistema político e económico do país de origem. Na senda de um futuro melhor, os imigrantes ilegais caem em promessas

10 Geralmente atuam como grupos ou associações com finalidade criminosa, corrupta e com traços bem evidentes de violência.

falaciosas que grupos ou redes de apoio a imigrantes lhes oferecem de forma barata e por vezes realizam rotas de mais de 10 países para chegarem ao sonho prometido, chegando ao mesmo sem nada.

Os grupos de criminalidade organizada por vezes associam-se aos grupos terroristas, pois os mesmos poder gerar uma máquina bastante poderosa, quer pela vertente do fornecimento de armas quer pelo lado das operações, em que se gera a disseminação do medo, ancorados por capacidade financeira e motivações políticas.

Normalmente a atuação faz-se sentir mais em estruturas de Estado pouco consolidadas, permeáveis à narco-corrupção, este tipo de ações só serve para denegrir a imagem pouco transparente destes Estados e prolongar os conflitos internos.

A agudização do sentimento de insegurança face a esta ameaça que é ainda silenciosa, dadas as suas modalidades de ação, a diversidade das atividades desenvolvidas pelos grupos criminosos e ainda as suas estruturas devidamente mecanizadas e hierarquizadas em tudo contribuem para a dificuldade em tipografar estes grupos e restringir o seu raio de ação.

No contexto português e europeu situamo-nos geoestrategicamente como um ponto de referência, pois somos uma fronteira externa da UE, como tal, as estruturas portuárias e aeroportuárias são de especial foco de atenção pois podem estar associadas a transações de redes de tráfico de bens (sobretudo armas), pessoas ou ainda rede de ajuda à imigração ilegal proveniente maioritariamente de África. O furto e o roubo por parte destes grupos são questões a ser trabalhadas, ainda de relevância acrescida é a criminalidade dita financeira¹¹ e instituições críticas associadas à cibernética.

7. Caracterização Horizontal da Ação Regional Europeia

A Comissão Europeia já se movimentou neste quadro e em 2016 iniciou um plano de ação europeu no domínio da defesa, materializando um fundo europeu de defesa. O presidente da Comissão Europeia Jean Claude Juncker afirmou, em comunicado (Comissão Europeia, 2016), que para garantir a segurança coletiva, temos de investir no desenvolvimento em comum de novas tecnologias e equipamentos de importância estratégica, desde capacidades terrestres, aéreas, marítimas e espaciais até à cibersegurança.

A defesa europeia tem sofrido um decréscimo gritante na última década pela parte dos Estados-membros da União em cerca de 12% em termos reais (Correia, 2016), o que não foi compensado por uma maior cooperação europeia. A defesa e segurança externa, num ambiente geopolítico particularmente difícil, deve investir na otimização e maximização dos recursos disponíveis e se possível reforçar a cooperação e não se duplicar em instituições, promovendo a interoperabilidade, diminuindo as lacunas tecnológicas, as insuficiências em indústrias¹² e nas economias de escala.

Um investimento sustentado na defesa é uma das prioridades em matéria de capacidades ao nível da UE. Em novembro de 2016, a Comissão Europeia, definiu e reformu-

11 Sobretudo créditos e branqueamento de capitais.

12 Na produção e comercialização.

lou os objetivos do fundo europeu de defesa. Teremos um conselho de coordenação constituído pelos Estados-membros, Agência Europeia de Defesa, Comissão Europeia e a indústria. Este fundo terá duas janelas: “Janela de investigação”, que será revista em alta o seu orçamento em 2020 para 500 milhões de euros/ano. Ainda na segunda temática, “Janela de capacidades” para atuar como instrumento financeiro e permitir aos Estados-membros participantes adquirir determinados ativos, em conjunto por forma a reduzir os respetivos custos, que passará a ter um montante de referência de 5000 milhões/ano.

A UE pretende ainda fomentar o investimento das Pequenas e Médias Empresas (PME), *startups*, empresas de média capitalização e outros fornecedores da indústria de defesa. Promover-se o investimento produtivo e de modernização das cadeias de abastecimento de defesa. Por último, a Comissão Europeia irá reforçar o mercado único de defesa, criando condições para um mercado de defesa aberto e competitivo na UE.

Coletivamente somos a segunda região do mundo com maior despesa militar, antecidos pelos EUA. Mas nos últimos anos, com as mais diversas crises, mas sobretudo a económica, o orçamento relativo à defesa têm continuamente vindo a descer, enquanto que outras potências globais tem aumentado a mesma fatia, entre eles China – em 150% na última década –, EUA – 50% desde 2015 –, Rússia e Arábia Saudita.

A Europa deve seriamente repensar a sua estratégia de defesa, ao invés do que tem feito na última década, os Estados-membros da UE reduziram o seu investimento em cerca de 12%, em termos reais (Correia, 2016). As lacunas tecnológicas, a sua suscetibilidade nos sistemas e estruturas de redes. Às economias de escala e à flutuação dos mercados bem como os problemas de ordem estrutural (duplicação de serviços). A gestão cooperativa tem que objetivamente ser colocada em prática, para além da cultura de cooperação que se quer como homogénea com estruturas multilaterais e de interesse estratégico, como é o exemplo da NATO.

Esta política visa claramente um reforço neste pilar da união, ancorando em si alguns ideias como o combate às ameaças transnacionais, reforço da base tecnológica industrial, aplicando a “defesa inteligente” e a “Mutualização da partilha”, ordenamento de cooperação intercomunitário no domínio das estruturas militares¹³ da UE.

Este plano visa apoiar a eficiência dos gastos dos Estados-membros em capacidades militares conjuntas, o reforço da segurança dos cidadãos europeus e, bem como, a promoção de uma base industrial competitiva e inovadora. A capacidade crítica deste plano, passa essencialmente pelo empenho europeu, na repercussão positiva de uma maior segurança, e no claro, impacto direto em empregos qualificados nas áreas da investigação, tecnologia e exportações.

A Agência Europeia de Defesa (ADE) tem desenvolvido um trabalho de investigação necessário à área, mas não é o suficiente, as sinergias estratégicas entre o foro civil e militar devem ser estreitadas, e para isso é necessário um investimento que se torna crucial a este tipo de atividade.

13 O centro de satélites da UE (EUSC), o Instituto de Estudos de Segurança da UE (IESUE) e a Academia Europeia de Segurança e Defesa (AESD).

8. Considerações Finais

Consideramos as AT revestidas de um grande teor corrosivo ao sistema internacional, quer o seu teor quer o conteúdo apresentam formas desmedidas de atuação e constituem uma séria ameaça ao bem-estar e segurança das populações (Santos, 2000, pp. 34-35). Também ficou demonstrado que está sob a alçada das instituições que constituem o Estado de Direito e a Democracia uma resposta efetiva e cabal a estas ameaças, não obstante, todas elas devem ser prevenidas e não dever contrair efeitos alarmantes na sociedade.

A abordagem procedimento *top-down* deve ser cumprida em todas as suas fases, pois o sucesso das operações também é resultado da boa comunicação e interconexão institucional a todos os níveis, sem deixar de parte o plano de ação interno que, em caso de emergência será o primeiro a atuar.

O Estado como principal promotor do bem-estar social deve-se revestir de meios e recursos adequados para fazer face as novas ameaças que cada vez mais ganham terreno, fruto do desenvolvimento de recursos das novas ameaças e da atual conjuntura. O empenho das instituições estatais, através da produção de investigação, interdependência e intervenção nestas áreas deve ser considerada uma base fundamental para o apoio às decisões políticas. A adequação de meios e recursos para fazer frente às características e à natureza do inimigo devem ser de pronto modo eficientes, dada a complexidade da tecnologia atual prevê-se uma grande resiliência de parte a parte.

Criando condições foram abertas novas redes de ameaças em diversos domínios. A polimorfização das mesmas e o carácter aleatório e, por vezes anónimo, caracteriza o paradigma securitário, onde cada vez mais a natureza das ameaças enquadra-se como não-militar, adquirindo uma dimensão transnacional e simultaneamente infra estatal.

Embora no contexto europeu a política externa vai tendo uma posição cada vez mais sedimentada, o certo é que os Estados-membros continuam a atuar segundo uma lógica muito nacionalista, o que nos leva a concluir acerca da mobilização de interesses no Estado-nação, desta forma o âmbito comunitário é deixado de parte.

Frequentemente está a ser incrementado o desenvolvimento de uma cultura estratégica não alicerçada na força¹⁴, ponderando a questão institucional e relacional em primeiro lugar. Os procedimentos institucionais e operacionais têm vindo a ser treinados para desenvolver um método de atuação em situações de risco. O mesmo deve ser integrado e potenciado de forma a prosseguir de uma segurança e defesa sustentadas, que conduzam à partilha comum de valores, interesses e objetivos que no futuro assegurem também a sustentação da PCSD, através da PESD.

Deveremos estar atentos ao ambiente estratégico internacional calculando riscos, ameaças e oportunidades. A dimensão da questão é decididamente multifacetada, por consequente a resposta deverá ser articulada entre a partilha de conhecimentos, informações, sistemas instrumentais e departamentos estruturais multinível.

Os domínios de intervenção considerados e, à luz da capacidade destas ameaças devemos ter em conta a ação do complexo político e o seu centro de decisão, articulando

14 Capacidades militares e forças de segurança.

com as sociedades modernas e as suas vertentes¹⁵. Poderemos criar uma matriz tendencial para controlar os domínios endógenos e evitar crises de Estado.

Vivemos um período de anarquia em termos de governação global, o que faz com que os principais *players* sejam os atores regionais em regime de coresponsabilização, e por vezes, atuando em conjunto, envolvendo um exercício de natureza de auto governação.

As tendências das guerras intraestatais, de alcance transnacional são uma ameaça ao colapso do aparelho dos Estados, em que civis e militares unem-se e tomam o poder de forma efetiva.

Em termos europeus, teremos que caminhar no sentido de evitar a fragmentação geopolítica, como por exemplo a “germanização” da Europa e apostar na capacidade cooperativa entre Estados-membros e alianças bilaterais e multilaterais.

Cada vez mais a multipolaridade diversificada tem sido uma tendência global, a luta pelo poder deu lugar a novas ameaças e perigos emergentes, materializando uma nova ordem num quadro político-institucional.

Referências

- António, F., Pereira, P. e Ventura, E., 2006. *A Defesa e a Segurança dos Cidadãos na UE do Século XXI*. PESC/PCSD, Liberdade, Segurança e Justiça como fundamentos da Cidadania Europeia. Centro de Informação Europeia Jacques Delors, Lisboa.
- Comissão Europeia, 2016. *Plano de ação europeu no domínio da defesa: para um fundo europeu de defesa*, Comissão Europeia, Comunicado de Imprensa [online], Bruxelas, 30 de novembro de 2016. Disponível em European Commission: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_pt.htm
- Comissão Europeia, 2005. Programa de Haia: 10 prioridades para os próximos cinco anos. Parceria para a renovação europeia no domínio da liberdade, da segurança e da justiça, COM(2005) 184 final, *Jornal Oficial das Comunidades*, n.º 236, 24.09.2005. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 10 de Maio de 2005. [online] Disponível em Eur-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l16002&from=PT>.
- Comissão Europeia, 2005. *Um Ambiente de Qualidade: O Contributo da UE*, pp. 18-19.
- Comissão Europeia, s.d.. *Europa sem Fronteiras: o Espaço Schengen*. Migração e Assuntos Internos/EC Migration and Home Affairs. [online]. Disponível https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_pt.pdf.
- Conselho da União Europeia, 2009. *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa Segura Num Mundo Melhor*. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, pp. 43. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/2009/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>.
- Correia, A. M., 2016. Dilemas da Segurança e Defesa Europeia nos dias de hoje. *Caderno 7* [online], Centro de Estudos EuroDefense-Portugal. Disponível em <http://www.eurodefense.pt/wp-content/uploads/2016/03/eurodefense-portugal-caderno-7.pdf>.
- Daesh Daily, s.d.. An Update On ISIS Activities. *Daesh Daily* [website] disponível em <http://www.daeshdaily.com/>.

15 Económicos, sociais e culturais.

- Elias, L., 2012. Desafios da Segurança na Sociedade Globalizada, *Working paper* [online] 11, maio, Observatório Político. Disponível em <http://www.observatoriopolitico.pt/wp-content/uploads/2012/05/wp-11.pdf>.
- Galito, M. S., 2013. Terrorismo Conceptualização do Fenómeno, *Working Paper* [online] 117, Centro de Estudos sobre África e do Desenvolvimento/ISEG-UTL. Disponível em https://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/WP117.pdf [Acedido em: 13/02/2017].
- Garcia, F. P., 2006. As Ameaças Transnacionais e a Segurança dos Estados. Subsídios para o seu Estudo, *Negócios Estrangeiros* [online] 9.1, março, pp. 339-374. Disponível em <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000036001-000037000/000036360.pdf>.
- GNS, s.d.. *Gabinete Nacional de Segurança* [website] disponível em <https://www.gns.gov.pt/>.
- Governo de Portugal, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013* [e-book]. Disponível em Instituto da Defesa Nacional: http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/CEDN_2013.pdf
- Ibáñez, L. C., 2010. Santuarios terroristas, *ABC.es* [online], 20/10/2010. Disponível em <http://www.abc.es/20101020/latercera/santuarios-terroristas-20101020.html>.
- Martins, L., 1998. Novas Dimensões da “Segurança Internacional”. *Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo* [online]. Disponível em <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/martinssegurancainternacional.pdf>.
- Nunes, I. F., 2013. A União Europeia no Contexto de Segurança Global: Perspetivas e Práticas de Atuação Externa. Em Isabel Ferreira Nunes, coord., *Segurança Internacional: Perspetivas analíticas*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional/INCM, pp. 151-192.
- PCM, 2013. Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, *Diário da República*, 1.ª série, N.º 67, 5 de abril, Presidência do Conselho Ministros (PCM).
- Pereira, A., 2014. As Ameaças Transnacionais e a Segurança Interna: Contributos para a operacionalização do seu combate em Portugal, *Revista de Ciências Militares*, Vol. II, N.º 1, pp. 307-318.
- Portal para a Igualdade, s.d.. *Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)* [online]. Disponível em <http://www.igualdade.gov.pt/index.php/pt/area-internacional/osce.html>
- República Portuguesa, 2016. *Unidade de Coordenação Antiterrorismo vai passar a funcionar em permanência*. Notícias [online], 21.07.2016, às 14:32. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mai/noticias/20160721-mai-mj-terrorismo.aspx>
- Rodrigues, F. J. L., 2016. Principais Ameaças no Contexto da Cibersegurança, *CEDIS Working Papers*, Direito, Segurança e Democracia, n.º 48, Setembro. Lisboa: CEDIS.
- Santos, J. L., 2000. *Reflexões sobre Estratégia: Temas de Segurança e Defesa*. Lisboa: IAEM/Publicações Europa-América.
- Silva, E., 2008. Debate. Em Ana Sofia Pinheiro e Maria João Pinto, coord., *As Fronteiras da Europa, a Europa no Mundo: Cooperação, Desenvolvimento e Migrações em debate*. Lisboa: ACEP-Associação para a Cooperação Entre os Povos.
- Townshend, C., 2002. *Terrorism*. Oxford: Oxford University Press.
- UNRIC, 2004. *Um mundo mais seguro: a nossa responsabilidade comum*. Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudanças, UNRIC [online], Centro Regional de Informação das Nações Unidas, Departamento de Informação Pública das Nações Unidas, dezembro de 2004. Disponível em https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/panelreport_summary.html.

Crise da Ucrânia: o *Turning Point* num Ressuscitar da Política Comum de Segurança e Defesa Europeia?

Pedro Constantino

1. Introdução

A integração europeia foi sempre um projeto de segurança e defesa. A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), lançada em 1999 (Howorth, 2007, p. 1), é algo enigmática, complexa e muitas vezes esquecida, pelo facto da visão dos europeus ter ficado sempre um pouco afetada pela derrota histórica que a Comunidade Europeia de Defesa (CED) alcançou nos anos 50 do século passado (Merlington, 2012, p. 39). Ressuscita sempre que a Europa enfrenta momentos de crise, como aquela que temos vindo a assistir neste momento na Ucrânia, podendo vir a ser um elemento fundamental no *puzzle* da segurança internacional e gestão da ordem mundial (Merlington, 2012, p. 240). Tendo em conta tudo isto, este trabalho vai procurar analisar se a presente crise na Ucrânia tem tido impacto ou se constitui o *Turning Point* num maior desenvolvimento e aprofundamento da PCSD europeia.

Existem uma série de autores, que trabalharam sobre este tema em geral, dos quais se destaca um primeiro grupo que segue uma abordagem mais histórica e empírica da PCSD: Whitman (1998), Mearsheimer (2001), Menon (2004), Posen (2004), Art (2006), Howorth (2007), Biscop (2014) e Coelmont (2014). Um segundo grupo que se focou mais nos diversos quadros teóricos de relações internacionais para a explicação da evolução do dilema de segurança europeia: Keohane e Nye (1972, 1975, 1977), Moravski (1998), Glarbo (1999), Croft (2000), Giegerich (2006), Mérand (2010) e Merlingen (2012). Posto isto, vai-se procurar analisar o impacto da crise da Ucrânia numa maior integração da PCSD, análise ainda não realizada por qualquer outro autor.

Esta investigação vai centrar-se no enquadramento teórico do liberalismo institucional, por ser aquele que mais se assemelha ao modo de funcionamento da PCSD atualmente. Pondo a sua ênfase na economia e no *soft power*, esta abordagem tem conseguido explicar a ausência de guerra e a presença de paz num contexto multilateral muito complexo e burocrático.

Para este efeito é essencial entender dois conceitos teóricos fundamentais: interdependência e intergovernamentalismo. A teoria da interdependência complexa (Keohane e Nye, 1972; 1975) considera que quanto maior interdependência existir, maior coopera-

ção haverá, considerando que as instituições são fóruns onde os Estados podem interagir e que não têm que ser necessariamente o reflexo dos mais poderosos. Ou seja, pode haver momentos em que isso aconteça, mas a maior parte do tempo, as instituições são focos de cooperação, maximizando o interesse de todos (Glarbo, 1999). O intergovernamentalismo é aqui definido como um processo negociado entre atores sociais e não só os Estados, gerando uma negociação internacional ao nível da *High Politics* mais coordenada e racional (Whitman, 1998). Mas, em última instância são os Estados que decidem (Moravcski, 1998). Ao tentar verificar uma relação de causa e efeito entre as medidas intergovernamentais adotadas pela UE e o aumento de despesas militares em alguns países da Europa de Leste, no âmbito da definição de *Comprehensive Approach* e *Pooling & Sharing*, argumentarei que este conflito está a ter impacto num maior desenvolvimento da PCSD. Esta hipótese vai ser analisada e testada ao longo dos vários capítulos que se apresentam de seguida.

O primeiro capítulo vai fazer o enquadramento teórico desta questão. O capítulo seguinte vai tentar realizar uma análise retrospectiva e evolutiva daquilo que foi e é hoje a segurança e defesa europeia. De seguida, proceder-se-á a uma análise da relação entre a crise da Ucrânia e o desenvolvimento da PCSD. Finalmente, a conclusão, onde se tenta delinear alguns desafios futuros.

2. Liberalismo Institucional e PCSD

O liberalismo institucional é um dos quadros teóricos utilizado para explicação dos assuntos de segurança e defesa europeus. Dois conceitos fundamentais têm sido bastante utilizados pela PCSD (Merlington, 2012, pp. 17-18).

2.1 Interdependência e Intergovernamentalismo Liberal

A teoria da interdependência diz-nos que a cooperação entre uma multiplicidade de atores faz com que a incerteza seja reduzida e o próprio dilema de segurança diminuído. Isto é, se os atores europeus atuarem todos dentro de uma maior integração da PCSD existe a crença de que a União Europeia possa ajudar a mudar as expectativas dos mesmos, sempre numa lógica de *Win-Win* (Keohane e Nye, 1975; 1977). Outro conceito fundamental é o intergovernamentalismo liberal. Isto é, os Estados-membros europeus estão ligados por uma estrutura burocrática assente no método intergovernamental, que os une numa abordagem *Inside-Out* – Art.º 177.º do Tratado de Lisboa. Ou seja, os governos europeus têm uma grande preocupação com o que se passa dentro da sua estrutura e projetam o seu poder para fora da UE, reduzindo os efeitos negativos e colhendo os benefícios mútuos, através de uma expansão natural de valores como Democracia, Estado de Direito, Direitos Humanos e economia de mercado (Mearsheimer, 2006). A partir desta visão, a PCSD pode ser entendida como uma resposta a essa interdependência de segurança (Moravcsik, 1998).

Na realidade, segundo a Comissão Europeia, existem três razões para a existência da PCSD (Barroso, 2013). Por um lado, o reforço da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), através do fortalecimento da PCSD, permite intensificar o papel da UE como

ator internacional. Ao mesmo tempo esta dinâmica vai permitir uma melhor afetação de recursos. Por último, a criação de um espaço europeu de segurança e defesa vai permitir criar um potencial de maior articulação entre as indústrias. Numa espécie de triângulo entre: tecnologia, crescimento económico e emprego.

3. A Política Comum de Segurança e Defesa

A defesa europeia não se resume à UE. Desde logo, existem uma multiplicidade de outras organizações como a Organização do Tratado Atlântico Norte (NATO) ou a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). No entanto, também proliferaram toda uma série de acordos multilaterais e bilaterais, como por exemplo o Acordo de Lancaster House¹ (2010), que nos permitem entender como funciona o sistema de defesa e segurança da Europa. O que se pode constatar é que existe uma espécie de arquitetura de defesa europeia que apresenta vários níveis e atores (Howorth, 2007, pp. 160-163). E neste contexto, a UE é um ator que surgiu um pouco tarde. Surge em 1998, com o Acordo de Saint-Malo², dando de certa forma início a todo o processo tal como o conhecemos hoje (Howorth, 2007, p. 34). Apesar de os Tratados de Maastricht e de Amsterdão já o preverem, passou-se depois para uma perspetiva de integração da UEO na UE e criação de uma Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) com o Tratado de Amsterdão (1997). A ideia fundamental da PESD era permitir que a UE viesse a possuir uma capacidade de atuação em contextos de gestão de crises (Posen, p. 17). Estas intervenções ficaram conhecidas por “Missões de Petersberg” – Art.º 42.º do TUE – e resultaram de um contexto histórico bastante específico. Por um lado, as guerras nos Balcãs, com a constatação da incapacidade da UE enquanto ator no sistema internacional (Mérand, pp. 358-359). E por outro, toda uma série de intervenções no final da década de 90 (Merlington, 2012, pp. 127-175). Todas estas missões constituíram o mote para a criação da PCSD, com o objetivo de dotar a UE de “capacidade operacional, em diversas missões externas com a finalidade de manter a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional” – Art.º 42.º n.º 1 do TUE. Tudo isto vai suceder a dois níveis fundamentais: *Headline Goals* (2003) e *Headline Goals* (2010).

Em 2003, procedeu-se à criação de um exército com capacidade de intervenção num curto espaço de tempo com cerca de 60 mil homens (Howorth, 2007: 103). Este número está muito relacionado com os acontecimentos ocorridos na guerra dos Balcãs, onde o número de tropas da NATO envolvidas rondou estes valores. De salientar, no entanto, que este *Headline Goals* (2003) foi considerado parcialmente operacional apenas em 2008 (Howorth, 2007, pp. 104-106).

A UE decide então dar outro passo. Não prevendo tanto o enfoque num contingente militar alargado dá início à criação dos chamados *Battlegroups*. Grupos de 1.500 soldados

1 Tratado de Defesa e Cooperação entre o Reino Unido e França (2010), com o “objetivo de manter uma capacidade de projeção credível vis-à-vis o seu aliado norte-americano” (Silva, 2013, p. 164).

2 Tratado de Defesa e Cooperação entre Reino Unido e França defendendo que a UE deveria ter “[...] capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises [...]” (Janus, 2013, p. 164).

com capacidade de atuação num curto espaço de tempo, normalmente em 15 dias. Manutenção e autossustentância no espaço de 30 dias até poderem ser substituídos por outra força (Howorth, 2007, p. 107). Ou seja, houve uma espécie de mudança de paradigma. Ao mesmo tempo que isto estava a acontecer, houve também uma certa consolidação institucional ao nível da UE, com a criação de toda uma série de agências, como por exemplo, a Agência Europeia de Defesa (AED), que tem como missão auxiliar todo o processo de decisão, relativamente a questões de equipamento militar de treino e coordenação (Howorth, 2007, p. 109). E este é um dos problemas que é tratado por especialistas e analistas, isto é, apesar da Europa como um todo gastar bastante em termos de defesa, logo a seguir aos EUA, o que acontece é que esse consumo está muitas vezes sobreposto (Howorth, 2007, p. 117).

Mas, também existem uma série de problemas entre instituições e organizações de apoio ao processo de decisão. Por exemplo, não foi criado um quartel-general europeu na NATO, em Tervuren (Daehnhardt, p. 104), porque vários Estados, tinham receio que isso pudesse levar a uma sobreposição de competências com a NATO. Foi então em 2003, que essa sobreposição ficou parcialmente resolvida com os *Acordos de Berlim Plus*³. Nestes acordos, ficou estabelecido que a UE só poderia atuar em contextos onde a NATO não quisesse atuar, dando origem a consequências em termos de hierarquia internacional, ficando definido que a UE no campo da defesa seria um ator de segunda ordem (Menon, 2004). Desta forma, a comunidade transatlântica assente nos dois pilares, EUA e UE, deu uma prioridade internacional claríssima à NATO como garante da segurança e defesa na Europa (Croft, 2000).

A UE é um ator influente e intermediário numa série de setores (Giegerich, 2006). No setor económico, do ambiente, a nível social e de ajuda ao desenvolvimento. Por conseguinte, a UE pode levar a cabo uma missão que é simultaneamente militar, civil e tem uma componente de ajuda ao desenvolvimento, também designado de *Comprehensive Approach*⁴, ao contrário da NATO que para atuar a este nível tem que se coordenar com outras organizações.

4. A Crise da Ucrânia e a PCSD

Foi com o discurso de Herman Van Rompuy na Conferência Anual da AED, em março de 2013, que pela primeira vez se pronunciaram duas frases importantes: *European Defence Matters* e *The State of Defence in Europe*. Entretanto, em novembro, com os protestos na “Euromaidan” em Kiev, o Conselho Europeu de 19 e 20 de dezembro de 2013, marca uma viragem na política de segurança e defesa na Europa. Embora não haja uma relação

3 “The Berlin Plus agreement refers to a comprehensive package of arrangements finalised in early 2003 between the EU and the NATO that allows the EU to make use of NATO assets and capabilities for EU-led crisis management operations” (EEAS, 1999).

4 The comprehensive approach refers to the strategically coherent use of the wide array of policies, tools and instruments – spanning the diplomatic, security, defence, financial, trade, development cooperation and humanitarian aid fields – at the disposal of the Union when tackling external conflicts and crises (EUISS, 2014).

direta entre estes dois acontecimentos, a verdade é que pela primeira vez se agendam dois dias de cimeira para discutir questões de segurança e defesa: “[...] The European Council invites the High Representative, in close cooperation with the Commission, to assess the impact of changes in the global environment, and to report to the Council in the course of 2015 on the challenges and opportunities arising for the Union, following consultations with the Member States [...]” (European Council, 2013).

Ao mesmo tempo muitos autores começam a interpretar estes acontecimentos em Kiev, iniciando-se a esperança de que, ao ler-se esta frase, ela fosse entendida como um “apelo urgente para uma estratégia europeia de segurança genuína, um pré-requisito para atuar de forma abrangente” na crise da Ucrânia (Coelmont, 2014). Com a anexação da Crimeia em março de 2014, pela Rússia, vários peritos em geoestratégia europeia iniciam também uma série de artigos de opinião em prol do desenvolvimento de uma defesa europeia:

“[...] Russia’s intervention in Ukraine has stimulated Europe’s defense efforts as an emanation of the strategic partnership [...]” (Biscop, 2014).

“[...] The Ukrainian crisis may well be the greatest challenge to European security since the wars of Yugoslavia a generation ago [...]” (Blank, 2014).

“[...] The Russo-Ukrainian conflict created a pivotal moment for European security [...]” (Jankowski e Kowalik, 2014).

De facto, a partir do Conselho Europeu de 2013, tem início uma PCSD baseada no conceito de *Pooling and Sharing*⁵ que tem como objetivos principais reanimar a eficácia, visibilidade e o impacto da PCSD, fortalecer o desenvolvimento das suas capacidades e dar ênfase a indústria de defesa europeia. Por outro lado, as conferências de imprensa dadas pela Comissão Europeia que se seguiram puseram realce nesta questão.

Mas é sobretudo na Declaração da Cimeira de Gales, em setembro de 2014, que a NATO vem reafirmar a importância do desenvolvimento da PCSD europeia para o conceito estratégico de defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa dos países da Aliança Atlântica: “[...] Russia’s aggressive actions against Ukraine have fundamentally challenged our vision of a Europe whole, free and at peace [...] The EU remains a unique and essential partner for NATO [...] NATO recognizes the importance of a stronger and more capable European defence [...] We also welcome the decision by the EU to launch a CSDP mission to assist Ukraine[...]” (NATO, 2014).

Mais recentemente, a Alta-Representante da União para a Política Externa e Política de Segurança, Federica Mogherini, no seu discurso de tomada de posse, a 7 de outubro de 2014, afirmou: “[...] We need to spend the next five years shaping our common policy, our common vision and our common strategy[...] I think we will need greater EU attention in different forms to the east, starting with full support to Ukraine in terms of security, institutional reforms, political processes, economic and energy challenges [...]” (Mogherini, 2014)

5 “This concept refers to member-state-led initiatives and projects to increase collaboration on the full spectrum of military capabilities – by either using them on a collective basis, or relinquishing some at national level on the assumption that other EU countries will make them available when necessary” (EUISS, 2014).

Por outro lado, o Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros de 17 de novembro de 2014 e o Conselho de Ministros da Defesa dedicado exclusivamente ao tema da crise da Ucrânia, logo no dia seguinte, vêm demonstrar as preocupações e repercussões que a quebra do Protocolo de Minsk⁶ por parte das forças pró-russas no Leste e Sul da Ucrânia está a desencadear nas vestes europeias.

De facto, todas as decisões têm vindo a ser tomadas pelo método intergovernamental onde se nota uma crescente interdependência entre os Estados-membros da União, quando se trata de decidir em matéria de segurança e defesa, esperando-se que um dia este processo de coordenação funcionalista crescente ou de *spillover* se transforme numa cada vez maior integração da PCSD.

Na verdade, o Conselho tem tido uma clara preocupação de enfatizar a importância do desenvolvimento da PCSD face ao que está a decorrer na Ucrânia, emitindo uma série de conclusões: “[...] The Council reiterates the urgent need of enabling the EU and its Member States to assume increased responsibilities to act as a security provider, at the international level and in particular in the neighbourhood [...] The Council reaffirms its commitment to strengthen CSDP, in line with the Conclusions from the European Council of December 2013 and its own Conclusions of November 2013 [...]” (Foreign Affairs Defence Council Meeting, 2014).

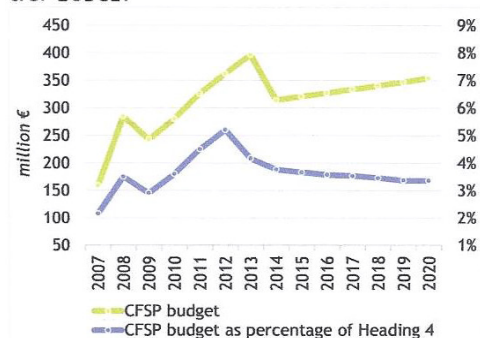
Ao mesmo tempo que estas decisões intergovernamentais vão sendo tomadas, o impacto global da UE vai sendo assegurado pela execução da PESC através de um conjunto de “ferramentas” delineadas através de um quadro orçamental designado por Multiannual Financial Framework (MFF). Nele se inscrevem vários instrumentos temáticos dos quais se destaca o “Heading 4: EU as a Global Player” (Missiroli, 2014). Alguns destes dados demonstram que os fundos da PESC vão aumentar ligeiramente para o período 2014-2020 MFF, embora o seu peso orçamental em relação ao orçamento geral da UE deva diminuir ligeiramente (quadro 1).

Quadro 1 – Heading 4, orçamento da PESC, 2007-2020

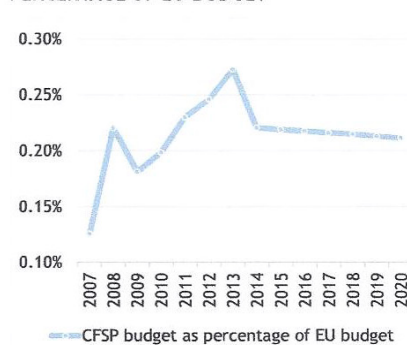
Year	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CFSP Budget (million €)	159	285	243	281	327	362	396
Annual evolution		78.9%	-14.8%	15.7%	16.3%	11.0%	9.3%
Year	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CFSP Budget (million €)	314	321	327	334	341	347	354
Annual evolution	-20.7%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%

6 “Protocolo assinado em Minsk, no dia 5 de Setembro de 2014, pelos representantes da Ucrânia, Federação Russa, República de Donetsk e República de Lugansk, com o objetivo de assinar um cessar-fogo dos combates em Donbass” (OSCE, 2014).

CFSP BUDGET



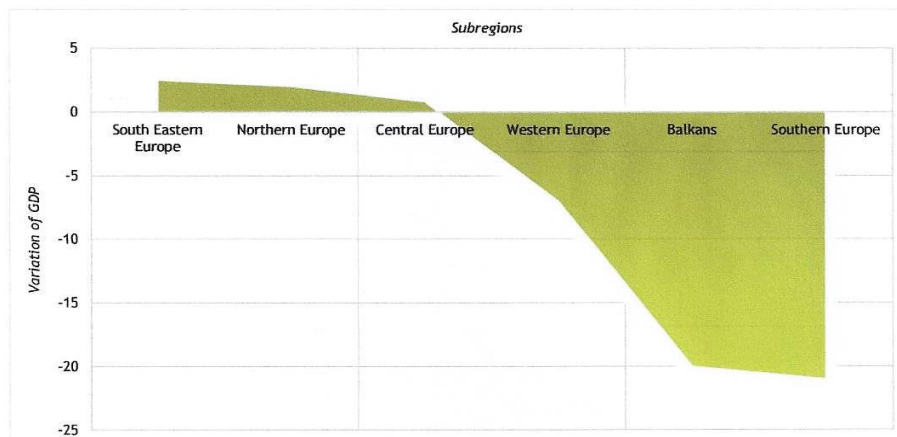
CFSP BUDGET AS PERCENTAGE OF EU BUDGET



Fonte: EUISS (2016).

A despesa em gastos militares aumentou de 2010 a 2013, apesar da crise económica e financeira de 2008, exceto na Europa Ocidental e Sul. O Reino Unido, França e Alemanha mantiveram o seu estatuto de maiores despesistas, enquanto no leste e norte do continente ocorreram progressos (quadro 2).

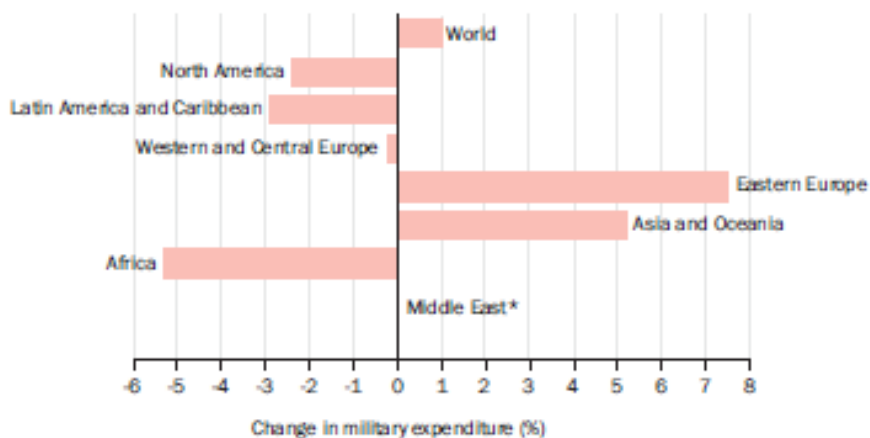
Quadro 2 – Comparação sub-regional de despesas em Defesa, 2010-2013



Fonte: IISS (2014).

Também se pode verificar que na Europa as maiores mudanças em despesas militares se deram nos países da Europa de Leste (quadro 3) e que é uma tendência que se vem acentuando cada vez mais (quadro 4 e 5), principalmente nos países Bálticos, destacando-se a Estónia e igualmente a Bulgária e a Polónia (quadro 6). Deste modo, a relação de causa e efeito da hipótese colocada de início vem provar o efeito da crise da Ucrânia num maior desenvolvimento da PCSD.

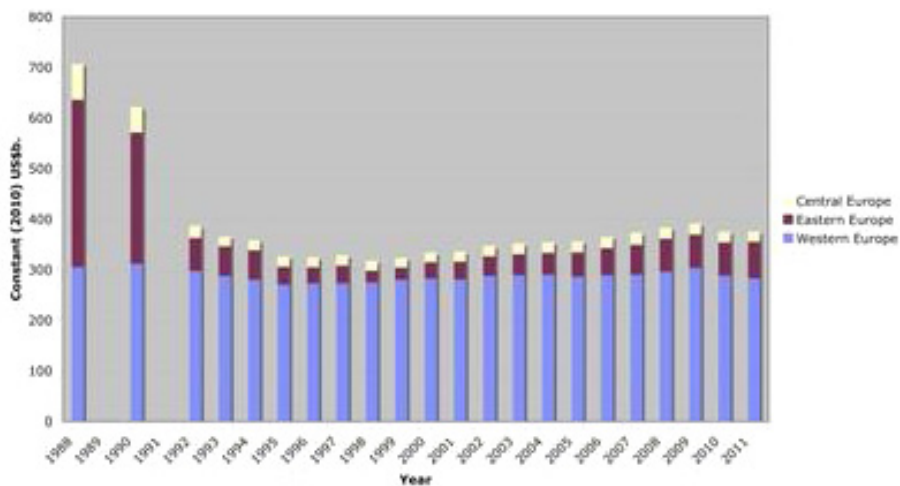
Quadro 3 – Mudanças em despesas militares por região, 2014-2015



*No estimate published as military expenditure data for the Middle East in 2015 is highly uncertain.

Fonte: SIPRI (2015).

Quadro 4 – Despesas militares da Europa por sub-região



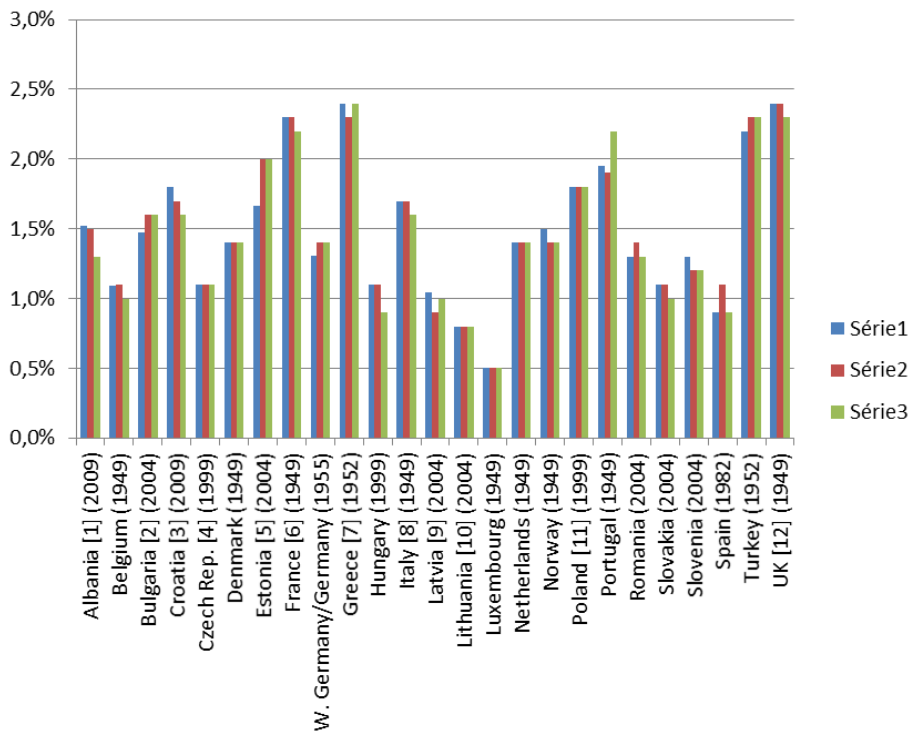
Fonte: SIPRI (2014).

Quadro 5 – Mudanças em despesas militares por região, 2012-2013

	Spending, 2013 (\$ b.)	Change (%)	
		2012-13	2004-13
<i>Europe</i>	410	-0.7	7.6
Eastern Europe	98.5	5.3	112
Western and Central Europe	312	-2.4	-6.5
<i>Major changes, 2012-13</i>			
Major increases	%	Major decreases	%
Ukraine	16	Spain	-13
Belarus	15	Albania	-13
Latvia	9.3	Hungary	-12
Switzerland	9.0	Netherlands	-8.3

Fonte: SIPRI (2014).

Quadro 6 – Despesas militares da NATO em % do PIB (Europa)



Fonte: SIPRI (2014).

5. Conclusão

Este trabalho quis trazer algo de novo procurando lançar luz na discussão sobre o invisível mas presente impacto da crise da Ucrânia sobre a PCSD completando uma lacuna existente na bibliografia. Embora tenha sido seja referenciado por vários autores ainda nenhum deles procedeu a esta análise. Para verificar que existia uma relação de causa e efeito entre as medidas intergovernamentais emanadas da UE e um aumento das despesas militares no âmbito dos conceitos de *Comprehensive Approach* e *Pooling & Sharing* em alguns países da Europa de Leste, houve oportunidade de consultar alguns indicadores disponíveis principalmente no European Union Institute for Security Studies (EUISS), no Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), International Institute for Security Studies (IISS), nos relatórios da EDA e NATO. Deste modo, a conclusão que se pode retirar é a de que sim. No entanto, houve uma discrepância entre o que foi observado e aquilo que eram as expectativas desde o início deste trabalho. Ou seja, esperava-se um maior investimento dos países europeus em despesas com material e infraestruturas militares mas isso só se verificou nalguns casos, principalmente naqueles países que estão geograficamente mais perto da Rússia. Para terminar, como o conflito é recente e está ainda a decorrer houve uma clara limitação de acesso a dados o que demonstra que este é apenas um pequeno contributo e que a investigação pode ser continuada e melhorada.

Referências

- Art, R. J., 2006. Correspondence: Striking the Balance. *International Security*, 30(3), pp. 177-185.
- Barroso, D., 2013. *Statement by President Barroso following the first session of the European Council*, 19-20 December 2013, Press conference, Brussels. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-1083_en.htm [Acedido em 14 de outubro de 2014].
- Biscop, S., 2014. Remember the revolution: an agenda for EU foreign policy. *European Geostrategy* [online], 6(85), Posted Sunday, 9th November 2014. Disponível em www.europeangeostrategy.org/author/sevenbiscop [Acedido em 20 de novembro de 2014].
- Blank, S., 2014. Ukraine: why Europe must act now. *European Geostrategy* [online], 6(12), Posted Tuesday, 18th February 2014. Disponível em <http://www.europeangeostrategy.org/2014/02/ukraine-europe-must-act-now> [Acedido em 3 de outubro de 2014].
- Coelmont, J., 2014. A comprehensive approach without a security strategy is a hallucination. *European Geostrategy* [online], 6(36), Posted Thursday, 8th May 2014. Disponível em <http://www.europeangeostrategy.org/2014/05/comprehensive-approach-without-security-strategy-hallucination/> [Acedido em 8 de novembro de 2014].
- Conselho Europeu, 2013. *Política Comum de Segurança e Defesa*. Parte I, pontos 1-22 das conclusões do Conselho Europeu (já adotada), Conselho Europeu 19/20 de dezembro de 2013, Bruxelas. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/140226.pdf [Acedido em 23 de outubro de 2014].
- Council of the European Union, 2014a. *Council conclusions on Ukraine*. Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 17 November 2014. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145789.pdf [Acedido em 24 de novembro de 2014].

- Council of the European Union, 2014b. *Council conclusions on Common Security and Defence Policy*. Foreign Affairs (Defence) Council meeting, Brussels, 18 November 2014. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145824.pdf [Acedido em 24 de novembro de 2014].
- Croft, S., 2000. The EU, NATO and Europeanisation: the Return of the Architectural Debate. *European Security*, 81(4), pp. 1-20.
- Dachnhardt, P., 2010. O novo conceito estratégico da NATO: as relações com a União Europeia. *Nação e Defesa* n.º 126, pp. 93-119.
- European Defense Agency (EDA) [website] disponível em <http://www.eda.europa.eu> [Acedido em 4 de novembro de 2014].
- European Union External Action, 2014. *Opening Statement by Federica Mogherini, Vice-President-designate of the Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, at bearing in the European Parliament*, 07 de outubro de 2014.
- European Union External Action, 1999. *About CSDP. The Berlin Plus Agreement*. Disponível em http://eeas.europa.eu/csdp/about-csdp/berlin/index_en.htm [Acedido em 26 de outubro de 2014].
- European Union Institute for Security Studies (EUISS) [website] disponível em <http://www.euis.eu> [Acedido em 27 de outubro de 2014].
- Giegerich, B., 2006. *European Security and Strategic Culture*. Baden Baden: Nomos.
- Glarbo, K., 1999. Wide-Awake Diplomacy: Reconstructing the Common Foreign and Security Policy of the European Union. *Journal of European Public Policy*, 6(4), pp. 634-651.
- Howorth, J., 2007. *Security and Defense Policy in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.
- International Institute for Security Studies (IISS) [website] disponível em <https://www.iiss.org> [Acedido em 3 de novembro de 2014].
- Jankowski, D. e Kowalik, T., 2014. The Russia-Ukraine conflict: lessons for Europeans. *European Geostrategy* [online], 6(64), Posted Tuesday, 19th August 2014. Disponível em <http://www.europeangeostrategy.org/2014/08/russia-ukraine-conflict-lessons-europeans> [Acedido em 4 de outubro de 2014].
- Keohane, R. e Nye, J., 1977. *Power and Independence: World Politics in Transition*. Boston, MA: Little, Brown.
- Keohane, R. e Nye, J., 1975. International Interdependence and Integration. Em Fred I. Greenstein e Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Pub. Co., pp 384-412.
- Keohane, R. e Nye, J., 1972. *Transnationalism and World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mearsheimer, J. J., 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova Iorque: Norton.
- Mendes, N. e Coutinho, F., eds., 2014. *Enciclopédia das Relações Internacionais*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Menon, A., Nicolaidis, K. e Welsh, J., 2004. In Defence of Europe: a Response to Kagan. *Journal of European Affairs*, 2(3), pp. 5-14.
- Mérand, F. F., 2010. Pierre Bourdieu and the Birth of European Defense. *Security Studies*, 19(2), pp. 342-374.

- Merlingen, M., 2012. *EU Security Policy: what it is, how it works, why it matters*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Missiroli, A., ed., 2013. *EUISS Yearbook of European Security: YES 2015*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Moravcski, A., 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- NATO [website] disponível em <http://www.nato.int> [Acedido em 30 de outubro de 2014].
- NATO, 2014. *Wales Summit Declaration*. Issued by Heads of State and Government participating in the meeting of North Atlantic Council in Wales, Press Release 120, 05 Sep. 2014. [online] Disponível em NATO e-Library Official Texts: http://www.nato.int/cps/cn/natohq/official_texts_112964.htm.
- Posen, B. R., 2004. ESDP and the Structure of World Power. *The International Spectator*, 39(1), pp. 5-17.
- Putnam, R., 2010. Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, 18(36), pp.147-174.
- Silva, P. et al., 2013. As incertezas da Europa. *Janus* [online]. Disponível em http://janusonline.pt/popups2013/2013_3_3_7.pdf [Acedido em 23 de outubro de 2014].
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) [website] disponível em <http://www.sipri.org> [Acedido em 2 de novembro de 2014].
- Tratado de Amesterdão, 1999. Assinado a 2 de Outubro de 1997. Disponível em http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_pt.pdf.
- Tratado de Lancaster House, 2010. *Acordo de Defesa e Cooperação entre Reino Unido e França*. Disponível em www.janusonline.pt/popups2013/2013_3_3_7.pdf [Acedido em 15 de outubro de 2014].
- Tratado de Lisboa, 2009. *Jornal Oficial da União Europeia*, 30 de Março de 2010, 2010/C83701. Disponível em http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/pt_PT/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=FXAC10083.
- Tratado de Maastricht, 1992. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 29 de Julho de 1992.
- Tratado de Nice, 2003. (2001/C 80/01), *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 10.3.2001, assinado a 26 de Fevereiro de 2001. Disponível <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12001C/TXT>.
- Whitman, R. G., 1998. *From Civilian Power to Superpower: The International Identity of the European Union*. Londres: Macmillan.

Novas Ameaças à Segurança de Portugal nos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional

Pedro Ponte e Sousa

1. Introdução

As ameaças à segurança têm-se multiplicado e parecem ter cada vez mais força em tempos recentes. As instituições que fazem parte da generalidade dos Estados e nas quais os cidadãos depositam a sua confiança para que assegurem a sua segurança e defesa parecem pouco preparadas para atender às novas ameaças e riscos. Com o final da Guerra Fria, ao mesmo tempo que novos atores e novas ameaças passam a fazer parte das agendas de segurança, parece cada vez mais evidente que a barreira entre o interno e o internacional se vai esbatendo, nomeadamente no que se refere às políticas e ameaças à segurança. Se, e em particular, para o caso português, a eventualidade de uma guerra – e sobretudo de uma que coloque seriamente em causa a integridade territorial de Portugal – parece cada vez menos expectável, há um leque de novos elementos – ou elementos que surgem agora de forma diferente – que contribuem para um sentimento de insegurança e receio quanto a fenómenos globais. Não existe apenas a possibilidade de guerra ou conflito armado como ameaça à segurança no país, mas muitas outras fontes de (in) segurança, que, sobretudo, já não são dependentes, levadas a cabo ou controladas pelos Estados-nação. Portanto, a segurança de um Estado (e dos seus cidadãos) depende, hoje, de muito mais do que é decidido pelos Estados num determinado sistema internacional, e, em consequência, é cada vez mais evidente e disseminada a percepção de que existem uma série de outras fontes de insegurança que, sendo novas ou renovadas, obrigam todos os atores da cena nacional e internacional a repensar a segurança e a defesa. Assim, têm proliferado uma panóplia de novos temas nas tradicionais estratégias de segurança e defesa, como as armas de destruição maciça, a ameaça terrorista, o crime organizado, as ameaças ambientais e de saúde pública, entre outros.

Autores como Kaldor e Rangelov (2014) têm procurado salientar e enfatizar as respostas políticas adotadas ou disponíveis aos decisores para lidarem com estas ameaças, como tais atores as compreendem e encontram soluções que lidem com estes riscos. Ou seja, apesar de já existir literatura significativa sobre os principais problemas, a nível conceptual e teórico, devidos à segurança global e novas ameaças e riscos, e apesar de existir produção científica sobre determinados aspetos, não é comum analisar estes diferentes elementos de forma agregada, procurando compreender as políticas mais gerais sobre as várias fontes de insegurança. Booth (2014) é um dos autores que apresenta uma

súmula e reflexão relevante acerca das ameaças globais no mundo contemporâneo, donde salientamos, para este trabalho, a categorização das principais ameaças, a explanação da cada vez menor destrição entre “soldiers and civilians, between legitimate force and terrorism, between the inside and outside of states, and between politics and criminality” (Booth, 2014, p. 21), ou seja, da crescente indiferenciação entre o local e o global bem como da dificuldade em categorizar e aplicar os conceitos tradicionalmente utilizados a novas realidades. Igualmente, e apesar da globalização e de novos atores não-estatais ganharem peso na cena global, o papel dos Estados continua a ser central na definição do funcionamento da sociedade internacional, estruturando e orientando-a, pelo que o estudo das políticas e posições governamentais continua a ser de enorme relevância para compreender o principal ator das relações internacionais (Booth, 2014). Devemos ainda notar o trabalho de Coker (2004), tanto quanto à categorização das ameaças como aos elementos que deverão constar nas novas estratégias de segurança e defesa dos Estados.

Estas tendências não são indiferentes ao Estado português. O conjunto de alianças e parcerias internacionais em que se insere, nomeadamente, a União Europeia, NATO, e, CPLP, são instâncias de relevância significativa tanto quanto ao tipo de ameaças e riscos que se colocam a Portugal como às respostas em cooperação entre estas entidades, nas áreas de segurança e defesa. No que concerne especificamente ao caso português, um dos instrumentos mais relevantes para compreender a orientação de segurança e defesa do Estado português é o estudo dos *Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional* (CEDN). Estes documentos, de cariz mais estável e duradouro do que as orientações gerais de cada um dos governos que detêm o poder executivo, procuram definir, em determinado momento, aquelas que são as prioridades do Estado português em questões de segurança e defesa. Assim, por um lado, estes conceitos estratégicos estão profundamente interligados tanto à política externa como à da defesa nacional de Portugal, como, por outro, representam aquilo que os principais atores nesta área, moderados e coordenados pelo governo, entendem que seja o interesse nacional, definindo-o em continuação para a generalidade da sociedade portuguesa. Interessa-nos, em particular, como são reconhecidos, incorporados e dissecados nesta estratégia de segurança e defesa de Portugal, em cada um destes documentos – e, portanto, pelos atores que participaram na sua elaboração –, as ameaças e riscos que, num ambiente de segurança eminentemente global, condicionam e afetam o Estado português e o podem destabilizar e constituir uma ameaça para os seus interesses e objetivos e para a sua população.

Assim, podemos definir como as nossas questões de investigação: como é que são percebidos e tratados nos *Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional* e nos programas de governo os riscos e ameaças globais que se colocam a Portugal? quais são as ameaças e riscos à segurança de Portugal identificados pelos decisores em segurança e defesa? E ainda, como sub-questão: existem alterações ao longo do tempo quanto à identificação pelos decisores das ameaças e riscos globais?

Deste modo, temos como objetivos deste trabalho procurar compreender como é que estes atores e, em particular, os que à data de cada um dos conceitos estratégicos representavam oficialmente o Estado português, entenderam as ameaças e riscos globais

que se apresentavam a Portugal e que tipo de respostas – ainda que relativamente gerais e pouco consistentes, como é habitual e expectável neste tipo de documentos orientadores – procuraram apontar. Ou seja, procuraremos refletir eminentemente a percepção dos decisores em segurança e defesa quanto aos riscos e ameaças à realização da estratégia de defesa nacional. Ademais, tentaremos identificar continuidades e ruturas ao longo do tempo nessas ameaças e riscos, e compreender elementos que orientem essa continuidade ou alterações – nomeadamente, a sua enorme expansão no pós-Guerra Fria; e, de uma forma mais genérica, avaliar a pertinência de um estudo integrado dos diferentes riscos e ameaças à segurança de um Estado, numa perspetiva comparada e de longo prazo. Faremos, portanto, um estudo comparativo dos *Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional* (CEDN) de 1994, 2003 e 2013, procurando descrever e explorar as orientações em matéria de segurança e defesa quanto a ameaças e riscos de segurança global ao longo deste período, e, em particular, procurando denotar – e, sempre que possível, esclarecer as eventuais motivações – continuidades e ruturas nessas orientações, e a sua eventual adequação, em termos muito gerais. Por outras palavras, procuraremos avaliar a emergência (ou desvanecimento) de novos riscos ou ameaças ao longo deste período, bem como procurar aferir se outros elementos que possam afetar de forma significativa a segurança de Portugal deveriam igualmente ser dissecados nestes documentos estratégicos. Concentramo-nos portanto, no período democrático, e excluimos da análise mais detalhada o primeiro CEDN deste período, de 1985, sendo que o nosso foco, muito centrado no período contemporâneo, decorre tanto de um menor interesse desse programa para o objeto de estudo, como ainda para um ambiente internacional que ainda não é o que idealmente pretendíamos estudar (pós-Guerra Fria). Note-se que, todavia, tal não invalida que lhe façamos um brevíssimo apontamento. Esta análise será ainda enformada pela revisão teórico-conceitual partindo de alguns autores já referidos acima, tocando temas como segurança global, tipos de ameaças à segurança, entre outros. Propor-se-ão como hipóteses provisórias o crescente foco nestes documentos ao longo do tempo em ameaças e riscos de natureza e ambiente global, bem como que esses documentos, de uma forma geral, estejam numa fase de mudança de paradigma, de apenas focados na independência e integridade nacional a uma ênfase colocada agora sobretudo na gestão, resposta ou neutralização dessas ameaças e riscos globais.

Relativamente à estrutura deste trabalho, a linha de argumentação repartir-se-á por duas secções: i) revisão de literatura teórico-conceitual sobre o tema, dando ainda atenção a alguma produção portuguesa sobre o tema; ii) o estudo dos diferentes CEDN – de 1985, 1994, 2003 e 2013 –, embora os últimos três emergjam neste texto de forma mais extensa e problematizada, tendo muito particularmente em conta as continuidades e ruturas nessas orientações, e sua eventual adequação, em termos muito gerais, mas, essencialmente, quais são as características gerais sobre a percepção e tratamento das ameaças e riscos globais que estejam dispostos nos documentos analisados que podem ser elencadas e problematizadas. Seguir-se-ão ainda umas breves notas finais que entendemos poder retirar deste trabalho de investigação.

2. Enquadramento Conceptual

Começaremos por abordar nesta secção os conceitos de segurança e defesa pela centralidade que estes apresentam no nosso trabalho. A definição de segurança esteve durante muito tempo, à semelhança da restante orientação e produção científica das relações internacionais, centrada no Estado e na sua sobrevivência. Assim, e, mais uma vez, de forma idêntica aos demais propósitos dessa área científica, deu preferência aos fenómenos das *high-politics*, como a guerra interestatal, o controlo de armas e, em particular, de armas químicas e biológicas, e a preponderância das alianças com outros Estados para a segurança desse mesmo Estado. Em consequência, era possível encontrar um interesse nacional a ser defendido, ou, pelo menos, um ideal de segurança nacional, em que o Estado era capaz de garantir a defesa deste tipo de agressões externas (Tomé, 2010). Neste contexto, a segurança poderia ser entendida como “a relative freedom from war, coupled with a relatively high expectation that defeat will not be a consequence of any war that should occur” (Bellamy, *apud* Collins, 2010, p. 3). Assim, estava inerentemente associada a uma dimensão militar que conseguisse defender o Estado e os seus elementos dessas ameaças. Ou seja, para a defesa do Estado relativamente aos demais, seria necessário acumular elementos de poder, e, sobretudo, poderio ou força militar para garantir um maior grau de segurança (Williams, 2008). Em suma, a defesa referir-se-ia à “resistência e protecção contra a ameaça” (Fernandes e Borges, 2005, p. 71), sendo que “tudo o que diz respeito à normal processualidade da vida na Pólis, seja a segurança alimentar, sejam os níveis mais baixos ou intermédios de segurança policial, não cabem, à partida, dentro do racional político-estratégico” (*Idem*, p. 77).

Todavia, esta visão dos temas referentes à segurança e defesa de um Estado tem vindo a alterar-se significativamente, sobretudo no mundo pós-Guerra Fria. Num contexto em que os conflitos interestatais diminuem mas, em alternativa, há uma proliferação de outras fontes de insegurança como os conflitos intraestatais, o terrorismo, a propagação de armas de destruição maciça, a criminalidade organizada e transnacional, as alterações climáticas, entre muitos outros, o Estado continua a ter que desenvolver políticas de segurança embora, muito provavelmente, com outras características. Em particular, há a notar a existência de “Estados fracos ou falhados” que não conseguem, involuntária ou deliberadamente, garantir a segurança das suas populações. É neste contexto que se produz uma alteração significativa do conceito de segurança, mais voltada para os direitos do indivíduo e as condições do ambiente como elementos que, se cumpridos, garantem a “segurança humana” (Tomé, 2010). Ou seja, “If people, be they government ministers or private individuals, perceive an issue to threaten their lives in some way and respond politically to this, then that issue should be deemed to be a security issue” (Hough, *apud* Collins, 2010, p. 3). Assim, elementos que anteriormente eram ignorados pelas políticas de segurança e defesa passam agora a ser considerados centrais, como temas ligados ao desenvolvimento e desigualdades a nível mundial, saúde, ambiente e alterações climáticas, migrações, energia, entre outros. Ou seja, é assumido o objetivo de que as populações estejam libertas da violência que cada um destes elementos pode causar, em termos dos constrangimentos e limitações à sua liberdade (Collins, 2010; Kaldor e Rangelov, 2014).

Cada vez mais, cada um destes temas pode ter no seu cerne inúmeras fontes de problemas, que tendem a ser percebidas, de forma crescente, como riscos ou ameaças à segurança tanto a nível nacional como global (Tomé, 2010).

Há ainda, portanto, que distinguir entre os conceitos de “ameaça” e “risco”. Fernandes e Borges (2005, p. 73) definem ameaça como sendo “sempre um acto ofensivo, uma antecâmara da agressão, portanto uma realidade estratégica sem ser ainda guerra, que não desaparece quando a agressão é efectivada”. Ou seja, exige um adversário e um ou mais elementos ameaçados por essa possibilidade de agressão, sendo ainda identificável por esse(s) elemento(s) ameaçado(s), uma vez que é “produto duma capacidade por uma intenção” (Idem). Em contrapartida, o risco, não sendo propriamente um facto novo na vida internacional, acabou por ter um maior protagonismo, segundo o mesmo autor com a crescente complexidade e instabilidade das relações internacionais, sendo mais difícil compreender os diferentes elementos desse cenário global. Assim, “o risco é, num certo sentido, uma acção não directamente intencional e eventualmente em carácter intrinsecamente hostil (contrariamente aos termos que caracteriza a ameaça na estratégia) (...)” (Fernandes e Borges, 2005, p. 75). Ou seja, falamos de possíveis eventos ou dinâmicas futuras que, sendo ou não perpetradas por determinados atores, não pretendem de forma directa e intencional uma agressão a outro ator. Em suma, o que distingue umas das outras é a existência (ou falta) de um carácter intencional e de agressão deliberada de um ato perpetrado por um ator interno ou externo em relação a outro.

A esmagadora maioria das ameaças e riscos à segurança e defesa no mundo contemporâneo é marcada por uma urgência significativa na sua resolução, que é salientada por um conjunto muito alargado de atores, estando normalmente entre eles o próprio Estado. A urgência e gravidade desses assuntos, a par da mais reduzida probabilidade de ocorrência de conflitos interestatais, leva a um fenómeno de “securitização” destes assuntos, ou seja, as instituições tradicionalmente responsáveis pela segurança e defesa do Estado procuram assumir estes temas e assuntos como sendo de sua responsabilidade. Esta securitização tem que ver com o reconhecimento ou a construção do discurso sobre essa ameaça, declarando “(...) a particular issue, dynamic or actor to be an ‘existential threat’ to a particular referent object. If accepted as such by a relevant audience, this enables the suspension of normal politics and the use of emergency measures in responding to that perceived crisis. Security, in this sense, is a site of negotiation between speakers and audiences, albeit one conditioned significantly by the extent to which the speaker enjoys a position of authority within a particular group” (McDonald, 2008, p. 69).

Ou seja, recorrer a uma linguagem que faça reconhecer aquele tema como sendo uma ameaça à segurança nacional e dos indivíduos teria o efeito de legitimar o uso de um leque muito alargado de meios e instrumentos para suprimir ou atenuar essa ameaça. Ainda assim, essa proposta de categorização de determinado tema como uma ameaça ou como um assunto de segurança do Estado exigiria que a audiência aceitasse essa mesma narrativa, que, como já foi detalhado por vários autores, decorre de uma série de condições, como “the form of the speech act; the position of the securitizing actor; and the conditions historically associated with that threat” (Idem).

Por fim, e regressando aos conceitos de segurança e defesa, e em particular para o caso português, Fernandes e Borges (2005) salientam a forte dimensão político-militar e estatal atribuída aos referidos conceitos, mas sobretudo a profunda distinção, ainda presente, entre a área normal de intervenção das Forças Armadas, na atividade de defesa e segurança externa, e, portanto, no enfrentamento com um inimigo externo, da área normal de intervenção das forças de segurança na segurança interna, aparecendo essencialmente como uma atividade de cariz policial. Isto, por um lado, limita a intervenção das Forças Armadas no âmbito interno a situações excecionais, como o Estado de Sítio ou o Estado de Emergência, e, por outro, significa que, apesar de alguns esforços para interligar os conceitos de segurança e defesa, no caso português estes têm sido particularmente difíceis, sobretudo no que toca à operacionalização.

3. As Ameaças e Riscos à Segurança de Portugal: Novos Elementos no pós-Guerra Fria? Análise dos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional (CEDN)

Nesta secção procederemos ao estudo comparativo dos *Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional* (CEDN), uma vez que, em nosso entender, encontram-se entre os documentos mais relevantes para compreendermos as ameaças e riscos globais à segurança e defesa de Portugal. Tendo em conta o carácter periódico com que têm sido atualizados – o primeiro foi aprovado em 1985, e os seguintes em 1994, 2003 e 2013 –, atendendo tanto ao ambiente internacional como às circunstâncias internas, e que estes documentos são, basicamente, um conjunto de grandes opções orientadoras da estratégia global do Estado português para a consecução dos objetivos de segurança e defesa nacional, entendemos que nos podem dar um retrato fidedigno dessas principais ameaças e riscos globais como percebidos pelos principais decisores em segurança e defesa, bem como das eventuais respostas (e tipologia dessas respostas) a nível interno ou internacional para fazer face a tais vulnerabilidades. Em suma, e relativamente à estrutura e ao conteúdo normalmente apresentados nestes documentos, podemos apontar os seguintes elementos: estabelecem-se os objetivos permanentes, as linhas gerais de ação essenciais e os princípios gerais de ação para a consecução dos objetivos da defesa nacional; seguindo-se uma reafirmação das orientações gerais em termos de política externa; e, numa fase posterior, as políticas a adotar tanto a nível interno de forma mais geral, como as orientações mais concretas para a política militar (interna e externa). Outros elementos foram sendo adicionados ao longo do tempo – ou seja, constam nos documentos mais recentes –, como um esclarecimento do enquadramento internacional – e, ao mesmo tempo, dos motivos que implicam a necessidade de revisão do CEDN –, os espaços estratégicos de interesse nacional, ou as ameaças e riscos mais relevantes. Neste contexto, o último CEDN, aprovado em 2013, pela radical alteração da estrutura apresentada, pela muito maior extensão do documento, e ainda pela significativa introdução de muitos temas anteriormente não contemplados nesta estratégia, merecer-nos-á uma menção especial.

No CEDN aprovado em 1985, é notória a inexistência de uma visão formada àquela data sobre eventuais ameaças e riscos globais com um cariz específico. O documento

propõe essencialmente que se desenvolvam as componentes de defesa nacional (militar), o mesmo se aplicando até aos elementos de cariz económico, social e cultural. Ou seja, diríamos que na essência do documento está o aumento dos fatores de poder do Estado português. Este desenvolvimento das capacidades próprias tem como principal propósito a diminuição da dependência externa – nomeadamente, ao nível económico – e a manutenção da independência e autonomia, de uma forma mais geral. As ameaças são percebidas como sendo apenas possíveis pela agressão de um outro Estado – ou bloco militar –, que, portanto, colocaria em causa a integridade territorial. Neste sentido, a resposta é unicamente de cariz militar: cooperação internacional – e inserção em organizações e espaços supranacionais –, bem como as capacidades para uma defesa autónoma eficaz, que permita a “sobrevivência e dissuasão das ameaças à integridade nacional” (CEDN, 1985, p. 379). Em suma, é necessário o fortalecimento do Estado (e do País) ao nível interno para aumentar os seus elementos de força face a uma ameaça externa, necessariamente protagonizada por um outro Estado ou conjunto de Estados.

O CEDN será revisto durante o princípio da década de 90, entrando em vigor um novo texto em 1994. A motivação apresentada para a necessidade deste novo documento decorre de um enquadramento internacional estruturalmente diferente, com o fim da confrontação Leste-Oeste decorrente da desintegração do bloco Leste e da própria União Soviética. O fim do Pacto de Varsóvia, a reunificação da Alemanha e a sua entrada na UE e NATO, o estabelecimento de acordos de controlo de armamento e o aumento da transparência e confiança entre Estados são elementos apontados como claramente positivos na cena internacional do pós-Guerra Fria. Todavia, surgem pela primeira vez neste documento uma série de ameaças e riscos entendidos como novos, e que “não constituindo uma ameaça militar, são qualitativamente diversificados e geograficamente disseminados” (CEDN, 1994, p. 551). Essa instabilidade é causada, nomeadamente: pelas assimetrias de desenvolvimento Norte-Sul; pela existência de regimes não democráticos; pelas tensões sociais e movimentos migratórios descontrolados; pelos radicalismos étnicos, religiosos e ideológicos, (novos) litígios territoriais e nacionalismos; terrorismo internacional; rutura de aprovisionamentos de recursos vitais; atentados ecológicos; sendo apontado, como de especial importância e merecendo atenção renovada, o narcotráfico, e a arma nuclear – bem como outras armas de destruição maciça e sua previsível proliferação. São ainda apontadas as regiões do Norte de África, África Subsaariana e Médio Oriente como de especial instabilidade. Note-se que, por um lado, não existe qualquer distinção entre ameaças e riscos e, por outro, não se avançam propostas significativas para resposta ou mitigação destas mesmas vulnerabilidades. Em particular, devemos atender, como ponto significativo, à proposta de contemplar nas grandes opções de ordenamento do território e ambiente a perspetiva da defesa nacional, procurando uma “maior eficiência da protecção civil do território quanto a possíveis agressões ambientais” (CEDN, 1994, p. 552). Diríamos, de uma forma geral, que se mantém a perspetiva de ameaças perpetradas essencialmente por outros Estados, pondo em causa a integridade territorial, e uma resposta militar a essas agressões. Relativamente a outras ameaças e riscos, destaca-se que a resposta permanece bastante limi-

tada, de âmbito estritamente nacional, sectorial – ou seja, não há uma apropriação destes novos temas pelas instituições de segurança e defesa –, com o propósito de reduzir a vulnerabilidade: manter reservas de meios próprios e desenvolver as capacidades nacionais. Portanto, nota-se a dificuldade em identificar e propor respostas concretas, a somar-se à dificuldade em identificar ameaças e riscos no contexto da sua relevância para a segurança de Portugal e dos seus cidadãos. Ou seja, tanto na identificação dessas ameaças e riscos, como pela escassa e destruturada tentativa de resposta e minimização das mesmas, se poderia ficar com a ideia de que a esmagadora maioria destas ameaças e riscos não tem grande relação com a segurança e defesa de Portugal. Em suma, diríamos que o desígnio que está por detrás deste documento seria desenvolver os elementos de defesa para proteger – essencialmente, de uma ameaça por outro Estado, mas não só –, procurando-se ainda reduzir as ameaças e riscos, embora estes sejam pouco concretizados.

Segue-se uma nova revisão do CEDN que entrará em vigor em 2003. Mais uma vez, a alteração no meio internacional é apontada como a grande motivação para a atualização do documento, o que é visível pela grande atenção prestada ao terrorismo transnacional como à proliferação de armas de destruição maciça, tidas como as grandes ameaças que se colocam a Portugal e aos seus aliados. As ameaças e riscos são apontadas como imprevisíveis, multifacetadas e transnacionais, e, ao nível da conceptualização e sua compreensão, é visível um número de avanços em relação ao documento anterior: o Estado português reconhece que diminuíram as ameaças militares tradicionais, à integridade territorial; afirma-se que a fronteira entre ameaças e riscos é difusa; aponta-se uma inter-relação entre segurança interna e externa e enfatiza-se uma resposta comum dos Estados a essas ameaças e riscos; e aponta ainda a diminuição da fronteira entre segurança e defesa. Em nosso entender, as ameaças e riscos parecem melhor identificados e com maior relação à segurança e defesa de Portugal do que anteriormente, ou com os seus aliados. A resposta apontada aos principais riscos é essencialmente militar e cooperativa – nomeadamente, o documento reconhece o papel das Forças Armadas Portuguesas na prevenção e combate ao terrorismo. Devem ainda destacar-se a acessibilidade de armas de destruição maciça e meios convencionais a organizações não-estatais como novos riscos no sistema internacional, ou «a dificuldade em prever a concretização das chamadas “novas ameaças”, apesar das certezas sobre a sua gravidade letal e a consciência da nossa vulnerabilidade perante as mesmas» (CEDN, 2003, p. 282). Por fim, entendemos que relativamente às medidas apresentadas, sobre o terrorismo e as armas de destruição maciça, tendo sido apontadas como principais ameaças à segurança de Portugal, vêem-se mencionadas medidas que parecem significativas e razoavelmente exequíveis, ao nível da segurança interna e externa, ao contrário do que acontece com outros temas secundários – como as ecoameaças, o sistema nacional de gestão de crises ou o planeamento civil de emergência, que não recebem medidas concretas. Note-se ainda a resposta ao crime organizado internacional, em que há uma nítida junção das organizações e operações dos âmbitos de segurança e defesa, identificadas pela participação das Forças Armadas no combate a esta criminalidade. Portanto, diríamos que existe alguma dificuldade em encontrar respostas a

ameaças e riscos noutras áreas que não o terrorismo e as armas de destruição maciça, por um lado, e o crime organizado internacional, que afeta mais diretamente o território português nesse momento, por outro.

Por fim, referimo-nos ao último CEDN ainda em vigor, aprovado em 2013. Em primeiro lugar, este documento merece-nos uma atenção especial no que concerne à estrutura apresentada, radicalmente diferente das anteriores: é muito mais extenso e detalhado do que os demais, nomeadamente no que concerne ao contexto nacional e internacional, aos objetivos e prioridades do Estado em matéria de defesa nacional, e aos tipos de resposta a apresentar, incluindo-se uma série de áreas tradicionalmente muito distantes destes documentos. Em nossa opinião, a motivação para a alteração deste documento é menos evidente do que nos CEDN anteriores, sobretudo no que concerne à eventual alteração do ambiente internacional. As principais alterações prendem-se com as fragilidades económico-financeiras na Europa e com a relativa perda de importância deste continente na cena internacional. Todavia, um dos aspetos mais salientados no documento refere-se ao pedido de ajuda financeira internacional por Portugal e a sua fragilidade financeira e económica como uma das principais vulnerabilidades nacionais. As ameaças e riscos estão, neste caso, bem identificadas, há uma mais clara identificação dos mais relevantes para Portugal, e pela primeira vez há uma distinção mais clara entre ameaças e riscos, embora essa distinção não seja explicada – ou seja, pela primeira vez estes termos não são usados intermutavelmente. A resposta a estas é mais detalhada e concreta do que em documentos anteriores, propondo-se essencialmente a cooperação internacional, a participação das Forças Armadas no combate a ameaças e agressões transnacionais, e uma visão integrada entre segurança interna e segurança externa. Igualmente, pela primeira vez se parece assumir de forma clara a tentativa de securitização de algumas áreas, como as pandemias, as catástrofes naturais/provocadas ou calamidades ou a pirataria, propondo-se respostas concretas e relevantes. Em suma, as ameaças e riscos aparecem detalhadamente apresentados, com significativa relação a Portugal ou a interesses de Portugal em diferentes regiões; resposta civil-militar e cooperativa é tida como preferencial; procura significativa por respostas, ou, pelo menos, objetivos a cumprir, sobre ameaças e riscos em várias áreas.

Cabe-nos ainda tecer alguns apontamentos finais: em primeiro lugar, deve notar-se que, no caso dos últimos dois CEDN, há novos conceitos estratégicos da NATO aprovados recentemente (1999; 2010), e assume-se claramente que estes documentos “impli-caram novas exigências em termos da contribuição portuguesa para a garantia da segurança internacional” (CEDN, 2013, p. 1981), ou seja, a sua revisão foi relevante para que se procedesse igualmente à revisão do CEDN de Portugal¹. Em segundo lugar, note-se que apenas no CEDN de 2013 há uma clara distinção entre os conceitos de ameaça e risco, embora esta permaneça largamente implícita. Em terceiro e último lugar, deve

1 Note-se que o mesmo também ocorreu com o CEDN de 1993 – o conceito estratégico da NATO é aprovado em novembro de 1991 –, mas não é assumido de forma tão clara e directa nesse CEDN que a alteração do conceito estratégico da NATO foi um dos motivos para a revisão do CEDN de Portugal.

notar-se que, a existir um processo de securitização², ele apenas ocorre para o terrorismo e armas de destruição maciça em 2003, e apenas se expande para outras áreas em 2013 – pandemias, as catástrofes naturais/provocadas ou calamidades ou a pirataria –, embora, em nosso entender, nos pareça ser apenas uma tentativa de securitização “parcial”, pela limitada existência de medidas extraordinárias ou pelo não reconhecimento de uma ameaça urgente e existencial à segurança do Estado português.

4. Notas Finais

Com a análise dos CEDN do período pós-Guerra Fria, devidamente enquadrada a nível teórico e conceptual, entendemos ter cumprido os objetivos a que nos propusemos: identificamos os principais riscos e ameaças globais compreendidos pelos decisores; compreendemos como estes riscos e ameaças são analisados, descritos e tratados; e, por fim, identificámos alguns motivos (internos e internacionais) que levaram a alterações na identificação dessas vulnerabilidades. Adicionalmente, a ligação entre alterações nos conceitos estratégicos da NATO e imediatamente posterior revisão do CEDN de Portugal parece-nos ser um elemento significativo que merece mais adequado estudo e análise. Igualmente, parece existir alguma dificuldade em destringer os conceitos de “ameaça” e “risco”. Por fim, parece-nos que não houve lugar, pela análise documental que levámos a cabo, processos de securitização de certos assuntos ou temas, ou que, pelo menos, sejam enquadrados de forma adequada nestes documentos ou procurem atingir a opinião pública de forma significativa, de modo a poderem ser caracterizados como tal.

A relevância desta investigação prendeu-se, pensamos, com a eventual abordagem pouco comum assente numa proposta mais comparativa e num foco mais concreto na caracterização das ameaças e dos riscos à segurança e defesa nacionais como identificados pelos principais atores nessa área, mas, sobretudo e de forma mais geral, com o aparente reduzido estudo destas temáticas na academia em Portugal, sobretudo por investigadores que não pertençam a instituições de cariz militar. Da pesquisa que levámos a cabo por literatura sobre o tema, não conseguimos detetar que a investigação sobre o tema proliferasse, em particular no que se refere às novas ameaças globais que se apresentam (ou poderão apresentar a prazo) ao Estado português e aos seus cidadãos. Assim, parece-nos que a relevância também concerne ao carácter relativamente recente deste foco em ameaças e riscos globais, que, embora provavelmente já não necessite de um trabalho teórico-conceptual muito profundo, poderá ainda carecer de uma análise mais empírica, sobretudo no que concerne às respostas (ou tentativas de resposta) do Estado, a principal unidade de estudo nas Relações Internacionais, a este recente e inovadora vulnerabilidade à segurança do Estado e dos seus cidadãos.

2 Aqui referimo-nos mais precisamente àquilo que ficou conhecido como *securitizing move*, onde “a state-representative moves a particular development into a specific area, and thereby claims a special right to use whatever means are necessary to block it” (Wæver, *apud* McDonald, 2008, p. 69), incluindo a aplicação de medidas urgentes e específicas, requerendo ainda que a audiência desse discurso de securitização o aceite e reconheça como tal.

Referências

- Booth, K., 2014. Global Security. Em M. Kaldor e I. Rangelov, eds., *The Handbook of Global Security Policy*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- Coker, C., 2003. *Globalisation and Insecurity in the Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk*. Nova Iorque: Routledge.
- Collins, A., 2010. Introduction. Em Alan Collins, ed., *Contemporary Security Studies*, 2.^a Edição. Nova Iorque: Oxford University Press.
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)*, 2013. Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, *Diário da República*, n.º 67, 1.^a série, 5 de abril. Disponível em <https://dre.pt/pdf1s-dip/2013/04/06700/0198101995.pdf> [consultado a 2015-11-13].
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)*, 2003. Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, *Diário da República*, n.º 16, 1.^a série-B, 20 de janeiro. Disponível em <http://www.dre.pt/pdf1s/2003/01/016B00/02790287.pdf> [consultado a 2015-11-13].
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)*, 1994. Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/1994, *Diário da República*, n.º 29, 1.^a série-B, 4 de fevereiro. Disponível em <http://www.dre.pt/pdf1s/1994/02/029B00/05500552.pdf> [consultado a 2015-11-13].
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)*, 1985. Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/1985, *Diário da República*, n.º 42, 1.^a série, 20 de fevereiro. Disponível em <http://www.dre.pt/pdf1s/1985/02/04200/03770380.pdf> [consultado a 2015-11-13].
- Fernandes, A. e Borges, J., 2005. Enquadramento Conceptual. Em José Manuel Freire Nogueira, coord., *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Edições Cosmos/Instituto da Defesa Nacional.
- Kaldor, M. e Rangelov, I., 2014. *The Handbook of Global Security Policy*. Chichester: John Wiley & Sons, Ltd.
- McDonald, M., 2008. Constructivism. Em P. Williams, ed., *Security Studies: an Introduction*. Londres: Routledge.
- Tomé, L., 2010. Security and security complex: operational concepts. *JANUS.NET e-journal of International Relations* [online], 1(1). Disponível em www.janus.ual.pt/janus.net/en/arquivo_en/en_vol1_n1/en_vol1_n1_art3.html [consultado a 2015-11-13].
- Williams, P., 2008. *Security Studies: an Introduction*. Londres: Routledge.

A Política Externa Portuguesa nas Relações com a Alemanha no Decorrer da Primeira Guerra Mundial: o Caso do Porto

Catarina Liberato

1. Introdução

O ano de 1916 marcou as relações diplomáticas e de política externa entre Portugal e a Alemanha. Após a declaração de guerra por parte da Alemanha a Portugal, em 1916, Afonso Costa avança com a expulsão do país de todos os súbditos inimigos. Os alemães que residiam por todo o país tiveram de abandonar o seu dia-a-dia, habitações, profissões e em muitos casos separar-se das famílias. Muitos foram levados para o lugar designado pelo governo português na época, o que deu origem aos campos de concentração em Portugal.

Especialmente, debruçar-nos-emos sobre o Porto e as balizas cronológicas foram relativamente fáceis de estabelecer, uma vez que, observaremos apenas o ano de 1916. Foi a 9 de março deste mesmo ano que a Alemanha declarou guerra a Portugal e, em abril, o governo português fez publicar um decreto-lei, Diário de Governo de 20 de abril de 1916, que obrigava todos os alemães a abandonar, de forma imediata, o país. Tanto o mês que antecede a publicação deste decreto-lei, como o mês que o precede são fundamentais para enquadrar e clarificar a conjuntura política em que o país se encontrava. Consideramos portanto crucial uma análise cuidada e profunda dos meses de março, de abril e de maio do ano de 1916.

Este trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro é feita uma contextualização da problemática geral. No segundo capítulo são abordadas as relações diplomáticas entre Portugal e a Alemanha. Por fim, o terceiro e último capítulo debruça-se sobre os cidadãos alemães residentes no porto, sendo que contém um subcapítulo em que é estudado em particular o caso da família Burmester.

Foi necessária uma contextualização da expulsão para saber quais as verdadeiras motivações que levaram à irradiação dos súbditos alemães do país. Numa segunda fase foi essencial.

A problemática mais relevante à qual nos propomos era estudar os cidadãos alemães banidos, como forma de compreender melhor toda a problemática da expulsão. Quem eram estas pessoas? O que faziam, qual a sua ocupação e como viviam? Era importante desvendar o seu papel como indivíduos, quais as suas profissões, locais de residência, mas também e essencialmente o seu papel como famílias inseridas numa comunidade e numa sociedade como a portuguesa. Procurou-se estudar tópicos como o sexo, a idade, a pro-

fissão, o tipo de família, a importância social destas famílias e também as suas finanças e poder económico. O que aconteceu às habitações das famílias alemãs quando estas tiveram que abandonar o país. Foram confiscadas pelo Estado que se apoderou delas e quais foram os seus procedimentos? Foram ocupadas? Alguém ficou responsável por elas?

O último dos objetivos ao qual nos tínhamos proposto seria desvendar o efeito social que este acontecimento teve na sociedade portuense num âmbito mais geral. Será que a sociedade se apercebeu que estas pessoas se retiraram ou foram retiradas à força e já não viviam no Porto, com tudo o que isso implicava na comunidade portuense? Como souberam lidar com esta ocorrência e como se manifestaram publicamente relativamente a esta questão? Para tentar dar resposta a todas estas perguntas tomou-se como estudo de caso na investigação um caso particular, o que ocorreu à família dos Burmester.

Poucas são as obras que se referem especificamente ao tema em apreço dado que a maioria se lhe refere de uma maneira genérica. O desejo de investigação prende-se com a perceção do parco trabalho elaborado e de alguma negligência com que este tema tem sido tratado ao longo do tempo. Pensamos não ter havido grande investigação sobre ele, dado não estar aprofundado pela historiografia portuguesa, pelo menos, da forma como se procurou investigá-lo.

Para o desenvolver desta investigação foram essenciais algumas publicações, sendo que os artigos *O Depósito de Concentrados Alemães no Castelo de S. João Batista, Angra do Heroísmo* (Corsépius, 2010), *Os desnacionalizados da I República* (Franco, 2010) e *Relações Externas Luso-Germânicas: 1916 e o despertar de um conflito latente* (Costa, 2003) permitiram uma nova perspetiva. Conjuntamente a obra *História da Primeira República Portuguesa* (2010) de Fernando Rosas e Maria Fernanda Rollo e a obra *Actas das Sessões Secretas da Câmara dos Deputados e do Senado da República sobre a participação de Portugal na I Grande Guerra* de Ana Mira (2002) tornaram possível contextualizar de forma sólida o acontecimento.

A informação recolhida e analisada nos *Decreto-Lei 2:350*, *Decreto-Lei 2:351* e *Decreto-Lei 2:355* é preciosa para entender a forma como tudo ocorreu nesta situação tão importante para a comunidade portuense. Para além dessa informação, também analisámos valiosas notícias publicadas no diário *O Comércio do Porto* (1916) que descrevem o procedimento que todos os alemães deveriam efetuar para abandonar o país. O documento do Arquivo Distrital do Porto, os *Bilhetes de Identidade e Registo de Alemães que foram obrigados a sair do país* (1916), foi a base de todo o projeto. As fontes estatísticas consultadas, os *Censos da População de Portugal de Dezembro de 1911* (Portugal *et al.*, 1913) e 1920 (República Portuguesa *et al.*, 1923) forneceram os dados demográficos concretos, comprovando o número de indivíduos com nacionalidade alemã que à época tinham como residência a região do Porto. Por último, o *Almanach do Porto* (Anon., 1915) veio completar a falta de informação presente nas restantes fontes, nomeadamente nos registos de saída do país, como por exemplo os locais de residência e os nomes dos elementos da família, uma vez que, a caligrafia destes registos foi um dos obstáculos neste trabalho.

2. Contextualização Histórica

A 20 de abril de 1916, o então ministro das Finanças, Afonso Costa, publicou o *Decreto-Lei 2:350* que visava a expulsão de todos os súbditos inimigos do país. Tal aconte-

ceu no decorrer da Primeira Guerra Mundial, que já se desenvolvia desde 28 de julho de 1914. Será importante perceber as motivações de Afonso Costa na publicação deste e de outros decretos-lei.

Foi na manhã de 9 de março de 1916 que através do Barão Friederich Von Rosen, embaixador do Império Alemão em Portugal – entre 1914 e 1916 –, a Alemanha apresenta uma declaração de guerra a Portugal. Augusto Vieira Soares, Ministro dos Negócios Estrangeiros português, já esperava esta declaração, dado que o governo tinha apreendido (Carvalho, 2016, p.1). A imprensa portuguesa dava a conhecer a opinião da imprensa alemã: “[...] mostra-se irritadíssima contra a utilização dos vapores alemães feita pelo governo português” (O Comércio do Porto, 1916, 52, p. 4) Afonso Costa, Presidente do Ministério, em agosto de 1917 admitia:

“Declarada a conflagração, o Governo desde logo pensou na apreensão dos navios alemães. Igual pensamento teve a Inglaterra que em seguida solicitou de nós a sua cedência. Devo declarar que os termos em que o fazia não eram os melhores, nem os mais convenientes para os interesses nacionais. Entretanto as nossas relações com a Alemanha iam-se definindo, sendo nós por ela claramente hostilizados em África. [...] Havia que evitar vários perigos, entre eles o da declaração de guerra imediata por parte da Alemanha visto não estarmos ainda preparados para o combate. [...] Em seguida a apreensão dos navios sucedeu o que era natural e lógico, apesar de termos legitimidade para a aquisição. A Alemanha sentiu-se ofendida no seu orgulho e declarou-nos guerra. Porque, na verdade, o povo português, [...] mostrou sempre um grande desejo de entrar na guerra, pois compreendeu desde logo que esse seria o caminho mais rápido para a nossa transformação, de maneira a sermos, internacionalmente, uma nação forte e respeitada” (Mira, 2002, pp.184-185).

Estes foram os primeiros passos de Portugal para participar na Primeira Guerra Mundial, que levou a morte e a destruição a vários países da Europa. Afonso Costa aguardava ansiosamente pela guerra esperando de que seria uma oportunidade única de consolidação do regime republicano. Contudo, “Para Costa, no princípio de 1916, a guerra, mais do que um pretexto para um governo nacional, constituía uma necessidade financeira” (Ramos, 1994, p. 576).

Segundo Rui Ramos (1994, pp. 554-556), o conflito mundial ia ser importante para a política republicana, uma vez que os velhos atores julgavam que tinham meios para utilizar a guerra a seu favor. Não se adivinhava que a participação de Portugal na Grande Guerra iria contribuir para a destruição política que se verificaria anos mais tarde. É importante salientar que não só destruiu o governo como levou também consigo o país, que mergulhou numa agitação social violenta, na fome e na grave crise das subsistências, acabando ingovernável. A guerra revelar-se-ia cruel para todos.

A posição oficial portuguesa perante a guerra foi a de, estando o país em paz com todas as potências, estar também pronto a corresponder incondicionalmente aos seus “deveres” para com a Inglaterra. Brito Camacho afirmava:

“Em 7 de Agosto [de 1914] o Parlamento afirmava o desejo de se manter Portugal em relações amistosas com todas as nações e cumprir em todas as circunstâncias os seus deveres de aliado de Inglaterra. O sr. ministro da Alemanha era ainda, nesse momento, o representante de uma potência amiga e essa amizade afirmara o Governo que queria

mantê-la. Política de amizade e concórdia dizia o Governo, era a política internacional que se propunha fazer. Em 23 de Novembro [de 1914] já seria indigno conversar, como em 7 de Agosto, com o ministro da Alemanha, porque então já se pedia autorização para intervir militarmente no conflito europeu” (Mira, 2002, p. 59).

Esta posição não foi bem interpretada pelos outros países. Portugal poderia vir a ser utilizado pela Alemanha para se apoderar das suas colónias e fazer delas bases contra a Inglaterra (Ramos,1994, pp. 554-556). Tornou-se então urgente preparar a defesa do país, e a sua participação no ataque, principalmente após a declaração de guerra apresentada pela Alemanha a Portugal. Norton de Matos, então Ministro da Guerra referia:

“Quando foi declarada a guerra ao nosso país pela Alemanha, a nossa preparação militar, que se tinha iniciado desde o rebentar desta luta, e foi interrompida durante o Governo Pimenta de Castro, intensificou-se depois do 14 de Maio, preparando-se o Governo com todos os meios necessários para poder dispor, o mais rapidamente possível, do essencial para fazer face a quaisquer eventualidades que se lhe apresentassem, e que o facto de estarmos em guerra com a potência da grandeza e da força da Alemanha nos apontava. [...] Em primeiro lugar, era preciso preparar o mais rapidamente que fosse possível as forças que tinham de ser enviadas para França; era necessário que se não desse a sensação de que, tendo-nos sido declarada a guerra em 9 de Março de 1916, nós demorássemos meses e meses a preparação do primeiro contingente expedicionário para o enviar aos campos de batalha; e, sim, que tínhamos recebido o convite com a consciência inteira e absoluta de que o podíamos realizar como nação livre, independentemente e igual, debaixo do ponto de vista moral e de representação nacional, a qualquer das outras nações empenhadas no conflito europeu” (Mira, 2002, pp.12-13).

Deste modo, Afonso Costa elaborou vários decretos-lei com esse mesmo objetivo, como ilustra o quadro 1. Um dos primeiros e um dos mais importantes foi o *Decreto-Lei 2:350* que data de 20 de abril de 1916.

Quadro 1 – Decretos-lei que estipulam disposições relativas ao estado de guerra e aos alemães residentes em Portugal

DECRETO-LEI	DATA	DESCRIÇÃO
2:350	20/04/1916	São banidos do continente da República todos os súbditos alemães de ambos os sexos, munidos de passaporte, no prazo de cinco dias.
2:351	21/04/1916	Declarado o estado de sítio na Ilha Terceira, nos Açores.
2:355	23/04/1916	São banidos do território português os súbditos de países aliados da Alemanha; salvo resolução de Governo, os alemães nascidos em Portugal não gozam da qualidade de cidadão português; são anuladas as naturalizações concedidas a súbditos da Alemanha ou de países seus aliados.
6:515	6/04/1920	Fim do estado de guerra entre Portugal e Alemanha.
7:978	20/01/1922	Revogação da legislação restritiva do direito de residência, da capacidade civil e da propriedade industrial e comercial dos nacionais alemães.

Fonte: Decreto-Lei 2:350, Decreto-Lei 1:251, Decreto-Lei 2:355, Decreto-Lei 6:515 e Decreto-Lei 7:978.

Tentou-se contextualizar a investigação relativamente à situação conflituosa entre Alemanha e Portugal e aos motivos da expulsão dos indivíduos com nacionalidade alemã do nosso país. Apesar dos incidentes de 1914, “Os Alemães continuavam em território português, fazendo os seus negócios, vivendo desafogadamente, quer na metrópole, quer nas ilhas e colónias, sem que ninguém os importunasse ou agredisse” (Garção, 1990, p. 61). Desde 1914 que o ambiente de guerra já se vivia na Europa, no entanto, dentro das fronteiras portuguesas o mesmo não era perceptível em 1916. Mesmo com a declaração de guerra por parte da Alemanha a Portugal, em março do mesmo ano, “Prevalencia um ambiente algo irreal quanto ao que significasse estar em guerra, exceto na profusão declaratória da imprensa e dos políticos sobre o heroísmo, a defesa da pátria” (Franco, 2010). Portugal acaba por entrar na guerra ao lado dos Aliados com o objetivo de salvaguardar as colónias dos interesses estrangeiros (Oliveira Marques, 1988, p. 12). Portugal não tinha capacidade para participar num conflito desta natureza como é possível confirmar através da descrição de Manuel Carvalho (2016, p. 3):

“O Exército português em 1914 era uma legião desordenada de homens desmoralizados, mal pagos ou nem sequer pagos, mal treinados e mal equipados e chefiados por oficiais que dividiam a sua lealdade entre a República e a Monarquia. Em Janeiro de 1915, o ministro da Guerra confidenciaria a Brito Camacho: “Não digo que [o Exército] tem pouco; digo que não tem nada”. O ministro das Colónias queixava-se que, “na verdade, o nosso estado é vergonhoso: sem exército, sem marinha, sem material, sem dinheiro, sem disciplina interna na sociedade e espírito militar”.

Em França, era notório o abandono das tropas portuguesas que se limitavam a desempenhar funções como ajudantes do exército britânico. Contudo, o então Presidente do Ministério, Afonso Costa afirmava em 1917:

“Nesse tempo [1914] nós éramos, perante a guerra, aliados duma das nações, apenas em deveres de solidariedade com ela e esses deveres cumprimos honradamente. Mas, depois, as circunstâncias mudaram pela declaração de guerra que, em termos insultuosos, nos fez a Alemanha. Desde então a nossa situação no conflito é diversa. Estamos na guerra por motivos próprios, como nação independente e em pé de igualdade com as outras nações!” (Mira, 2002, p. 61).

3. As Relações Diplomáticas Portugal-Alemanha

Devemos interligar as relações externas entre Portugal e a Alemanha de acordo com a conjuntura política e militar vivida do decorrer da Primeira Guerra Mundial. Para tal é fulcral recorrer a antecedentes do século XIX como a “corrida africana”.

Os territórios coloniais alemães em África circunscreviam as colónias portuguesas – Angola e Moçambique – o que levou a que as mesmas sucedessem como um objetivo natural da expansão colonial alemã em África. Não podemos deixar de referir o acordo realizado entre a Inglaterra e a Alemanha, em 1913 (Lopes *et al.*, 1995, p. 57), com principal objetivo a partilha de grande parte do Império Colonial português.

A 24 de agosto de 1914, as forças alemãs atacaram o posto de Maziúia (Moçambique) apesar de Portugal ter reforçado as suas fronteiras. “Estava derramado o nosso

primeiro sangue, e quem o derramava eram os Alemães, sem que Portugal os houvesse hostilizado” (Garção, 1990, p. 61). Beneficiando dos problemas políticos e financeiros de Portugal, a Alemanha tentou levar o país a ceder uma parte das suas colónias.

“Desde finais do século XIX, o «factor alemão» assumira gradual importância na política delineada pelos dirigentes monárquicos para salvaguardar o império colonial, tendo assim implicações significativas para as relações entre Portugal e a Alemanha. Por sua vez, a intervenção da Alemanha na política externa portuguesa condicionou todas as outras relações do País com as potências europeias e mesmo aquelas que este tinha com a sua antiga aliada, a Inglaterra” (Guevara, 2006, pp. 463-464).

Apesar deste conflito de interesses em África, a nível comercial, a Alemanha era o quinto país para o qual Portugal mais exportava e o segundo “principal fornecedor em termos de importações, imediatamente a seguir à Grã-Bretanha” (Costa, 2003, p. 107). Entre 1908 e 1912, Portugal aumentou as suas exportações de vinho do Porto para a Alemanha, “mas a entrada de produtos alemães no nosso mercado cresceu significativamente até à eclosão da Guerra, sendo então bruscamente interrompido” (Lopes *et al.*, 1995, p. 55).

“Efectivamente, a guerra comercial contra a Alemanha não só manteve uma dinâmica constante ao longo de todo o ano de 1916, como até em alguns aspetos se tinha intensificado; situação que se fez reflectir, entre outros resultados, na criação, pelas repartições oficiais de comércio britânicas, de uma espécie de *index purgatório*, onde eram registadas as firmas comerciais alemãs, ou cujas relações com a Alemanha fossem patentes, excluindo-as de todo e qualquer negócio com a Grã-Bretanha, colónias e países aliados. Os ingleses apontavam assim uma estratégia de isolamento comercial dos impérios centrais que ameaçava prolongar-se para além das hostilidades [...]” (Pires, 2011, p. 194)

No entanto, e com o despoletar da guerra na Europa, apenas em março de 1916 existiu a rutura formal das relações diplomáticas entre os dois países. A Alemanha apresenta uma declaração de guerra a Portugal e, perante esta posição, Afonso Costa avança com a expulsão do país de todos os súbditos inimigos que está explícita se realizarmos uma análise jurídica dos decretos-lei.

Para melhor compreender esta questão, a análise dos decretos-lei foi completada com as notícias publicadas nos diversos jornais da época, nomeadamente no diário *O Comércio do Porto*. Consultou-se o *Decreto-Lei 2:350*, de 20 e 21 de abril de 1916, que teve como objetivo principal banir do continente da República todos os súbditos alemães de ambos os sexos, exceto os homens com idades compreendidas entre os dezasseis e quarenta e cinco anos, e em idade militar. Todos eles deveriam, no prazo máximo de vinte e quatro horas, apresentar-se nos quartéis-generais das divisões, ou nos comandos, se residirem nas respetivas sedes, ou, em caso contrário, à autoridade militar da localidade mais próxima. Era permitido que estes se fizessem acompanhar da família, nomeadamente esposa e filhos menores sendo mais tarde conduzidos para lugar a estipular pelo governo, como se lê:

“Condição jurídica dos súbditos inimigos

CAPÍTULO I

Restrições ao direito de residência

Artigo 1.º São banidos do continente da República todos os súbditos alemães de ambos os sexos, os quais deverão sair pela fronteira terrestre, munidos do competente passaporte no prazo de cinco dias, contados da publicação deste decreto.

§ 1.º Exceptuam-se os do sexo masculino que tiverem mais de dezasseis e menos de quarenta e cinco anos, os quais serão conduzidos para o lugar que fôr designado pelo Governo.

§ 2.º Aos mencionados no parágrafo antecedente é permitido fazerem-se acompanhar de sua mulher e filhos menores, ficando a seu cargo todas as despesas de transporte e sustento.

Art. 2.º Os súbditos alemães de ambos os sexos, actualmente da República, serão qualquer que seja a sua idade, conduzidos para lugar que pelo Governo fôr designado.

Art. 3.º Todas as pessoas referidas nos dois parágrafos do artigo 1.º e no artigo 2.º ficam sob a vigilância das autoridades militares.

§ único. As referidas no § 1.º do artigo 1.º e no artigo 2.º, que não tiverem meios de subsistência, serão alimentadas pelo Estado.

Art. 4.º Para cumprimento do disposto nos artigos precedentes, os súbditos alemães referidos no § 1.º do artigo 1.º e no artigo 2.º deverão, no prazo máximo de vinte e quatro horas, apresentar-se nos quartéis gerais das divisões, ou nos comandos, se residirem nas respectivas sedes, ou, em caso contrário, à autoridade militar da localidade mais próxima.

Art. 5.º Findos os prazos marcados nos artigos 1.º e 4.º, os súbditos alemães que forem encontrados no continente da República ou fora do lugar que houver sido designado pelo Governo, serão presos, julgados pelos tribunais militares, e condenados, se não couber maior pena, a presídio militar de um a três anos, sendo do sexo masculino, ou a prisão correccional, por igual tempo, não remível, e multa correspondente, sendo do sexo feminino. Expiada a pena, ficarão, no lugar que fôr designado, sujeitos ao regime referido no artigo 3.º” (Decreto-Lei 2:350).

O Artigo 6.º do mesmo decreto identifica ainda outra questão importante:

“Art. 6.º O Governô pode aplicar as disposições dos artigos anteriores aos indivíduos atualmente sem nacionalidade, mas que tenham sido alemães, desde que reconheça que é inconveniente a sua livre residência no território português” (Decreto-Lei 2:350).

Artigos como este eram considerados protocolares em tempo de guerra mas era imperativo definir claramente a condição de súbdito inimigo. Como esclarece Manuela Franco (2010, p. 2), “não tipificavam o inimigo nem criavam instrumentos para lidar com as infiltrações e a espionagem”.

Porém, este decreto-lei regulamentava também outras disposições. Divide-se em seis capítulos relativos à condição jurídica dos súbditos inimigos estipulando as restrições ao direito de residência, capacidade civil e relações comerciais, depósito e administração de bens, regime dos navios inimigos e respetiva carga, propriedade industrial e comercial e outras disposições gerais. Referia assim que as mercadorias inimigas, encontradas a bordo dos navios, ou deles descarregadas, serão postas em depósito e administração e restituídas sem indemnização, finda que seja a guerra.

“A publicação do decreto relativo à situação dos estrangeiros residentes em Portugal sobressaltou o espírito de algumas pessoas que julgavam que a lei facultava aos alemães uma hospitalidade incompatível com o atual estado de guerra. Ora, não é assim. Muito brevemente, segunda-feira, talvez, será publicado o decreto” (O Comércio do Porto, 1916, 85, p. 4).

A opinião pública ficou agradada como demonstra o editorial d’ *A Capital* que saudava os “Actos de Guerra”:

“[...] Saiu finalmente o decreto regulando a situação dos alemães em Portugal. Nada há objectar aos seus termos [...] Só pode ter havido reparos pela demora na sua aparição... Para nós o decreto, além de seu fim determinado, tem ainda uma importante vantagem [...] é de acentuar a noção de guerra no espírito público. [...] Ainda depois da declaração de guerra, há quem ouse assegurar que ela não é uma guerra a valer, que se trata de uma simples formalidade internacional. Foi daí que veio a designação de guerra virtual. [...] não havia guerra senão no papel, e uma das provas consistia na permanência dos alemães em Portugal [...] o decreto relativo aos alemães residentes em Portugal é um novo acto de guerra. Eis os actos de que necessitamos. Com estes actos é que o país se afirma [...]. Hoje nas leis, amanhã nos campos de batalha [...]” (Franco, 2011, pp. 249-250).

O *Decreto-Lei 2:355*, de 23 de abril de 1916, bania do território português, pelo Artigo 1.º, os súbditos de países aliados da Alemanha, de ambos os sexos e de qualquer idade. No Artigo 2.º retira a qualidade de cidadão português aos indivíduos nascidos em Portugal, mas com pai alemão. Brevemente, ao abordar o estudo de caso relativo à família Burmester irá ser possível verificar que este decreto vai ser aplicado a um dos membros da mesma, Gustavo Burmester. Este, apesar de ter nascido em Portugal, foi considerado alemão por ser filho de pai alemão segundo o Governo português.

Este decreto-lei vem anular ainda todas as naturalizações concedidas a súbditos da Alemanha ou dos países seus aliados. O Governo tinha ainda o poder, pelo Artigo 4.º, de expulsar do território português os indivíduos compreendidos nos dois artigos anteriores que já foram referidos, e ainda os de ascendência alemã mas juridicamente com outra nacionalidade, incluindo a portuguesa, desde que se julgue inconveniente a sua residência em Portugal. É de salientar que o mesmo decreto-lei afirma que os súbditos alemães encontrados no continente da República ou fora do lugar que houver sido designado pelo Governo, seriam presos, julgados pelos tribunais militares, e condenados, se não couber maior pena, a presídio militar de um a três anos, sendo do sexo masculino, ou a prisão correcional, por igual tempo, não remível, e multa correspondente, sendo do sexo feminino.

As questões referentes à nacionalidade na Primeira Guerra Mundial tiveram origem na prática dos principais Estados europeus em emendarem as respetivas leis de nacionalidade para conseguirem cancelar as naturalizações. Esta ação constitui uma reação à famosa *Gesetz Delbrucké*, lei alemã de 1913, que permitia aos cidadãos alemães manter a nacionalidade originária, mesmo se fosse adquirida outra nacionalidade. As leis originadas posteriormente foram de alguma forma radicais tendo Portugal ido muito mais além no *Decreto-Lei 2:355* de 1916, retirando automaticamente a nacionalidade portuguesa aos nascidos em território português mas possuidores de pai com nacionalidade alemã (Franco, 2011, p. 246).

Existem ainda outros decretos-lei pertinentes. O *Decreto-Lei 6:515*, de 6 de abril de 1920, põe fim ao estado de guerra entre Portugal e Alemanha e foi através do *Decreto-Lei 7:978*, de 20 de janeiro de 1922, que ocorreu a revogação das disposições legais restritivas do direito de residência, da capacidade civil e da propriedade intelectual e comercial dos nacionais alemães e dos cidadãos portugueses de ascendência alemã. Os súbditos alemães estavam assim autorizados a regressar ao país. Tal Decreto afirmava que:

“Considerando que o ter sido aprovado pela lei nº 962, de 2 de abril de 1920, o Tratado de Paz assinado em Versailles, e declarado findo o estado de guerra com a Alemanha por decreto nº 6:515, de 6 de abril de 1920, não há motivos especiais para serem integralmente mantidas certas disposições de carácter excepcional respeitantes à situação jurídica dos nacionais alemães [...]” (Decreto-Lei 7:978).

No seu artigo primeiro e seguintes são explicitadas as formas como se deverá processar o regime de bens anteriormente confiscados e ou vendidos em asta pública:

“Art. 1.º Ficam expressamente revogadas as disposições legais publicadas por efeito do estado de guerra entre Portugal e a Alemanha, restritivas do direito de residência, da capacidade civil e da propriedade industrial e comercial dos nacionais alemães e dos cidadãos portugueses de ascendência alemã, gozando os nacionais alemães no futuro, em todo o território da República Portuguesa, do mesmo tratamento que os nacionais dos outros países;

§1.º A legislação respeitante ao regime dos bens abrangidos pelos diplomas publicados por efeito da guerra continuará plenamente em vigor, salvo no que se refere às vendas em hasta pública, que ficarão suspensas até ulterior resolução;

§2.º Continuam igualmente em vigor, por conformes ao estipulado no Tratado de Paz, os decretos números 6:075 e 6:133, respectivamente de 9 e 27 de Setembro de 1919, que sujeitaram a determinadas condições as relações comerciais entre portugueses e alemães.

Art. 2.º Serão restituídos, em atenção aos fins caritativos a que se destinavam, os bens móveis e imóveis da Sociedade de Beneficência de S. Bartolomeu.

Art. 3.º Os objectos de uso pessoal contidos nos volumes alemães apreendidos em águas portuguesas serão entregues a quem de direito mediante prévia verificação e com dispensa de pagamento das despesas de armazenagem e administração” (Decreto-Lei 7:978).

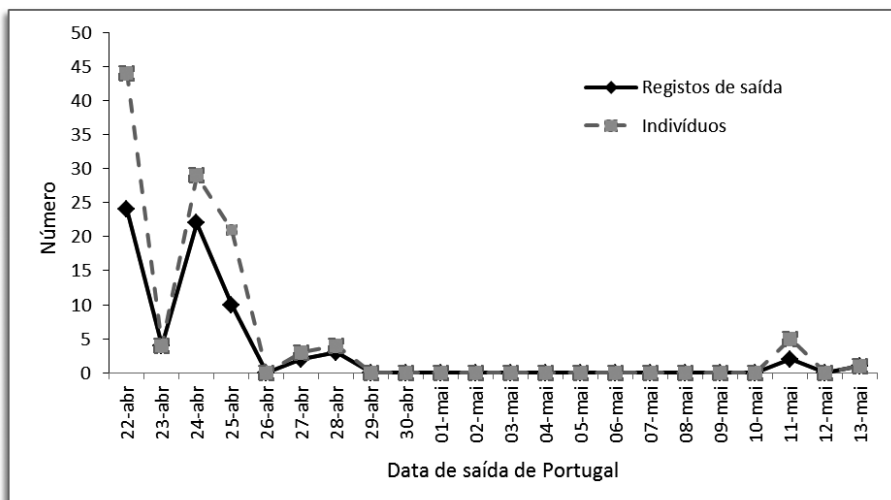
As notícias analisadas no diário *O Comércio do Porto* (1916) foram fulcrais para desvendar o contexto nacional político que originou a expulsão dos alemães do país e consequentemente da cidade do Porto. Publicavam-se notícias sobre o rompimento de relações entre Portugal e a Alemanha, a expulsão dos alemães do país, os portugueses residentes na Alemanha e a retirada dos alemães do Porto. Encontravam-se em duas secções intituladas *Ecos da Guerra* e *Diário de Lisboa* em artigos como *A guerra* ou *A Conflagração*. Foi possível compreender a cidade e as modificações que nela ocorreram quando a saída dos alemães através de artigos de jornal intitulados *Os alemães – Retirada do Porto*, *Os descendentes de alemães*, *Arrematação de bens* e *Bens dos alemães*: “Iniciou-se ontem, no Tribunal do Comercio, a distribuição de arrolamentos das casas alemãs [...]” (*O Comércio do Porto*, 1916, 101, p. 4) e “As declarações de proprietários alemães, feitas nos termos do respetivo

decreto, são aproximadamente 2:500, havendo já feitos e em andamento 198 arrolamentos de 1:895 declarações registradas” (O Comércio do Porto, 1916, 13, p. 4).

Foi ainda através dos *Bilhetes de Identidade e Registo de Alemães que foram obrigados a sair do país* (Arquivo Distrital do Porto, 1916) que foi realizada a análise com mais pormenor através da qual se percebeu como se processava esta expulsão. Era também importante desvendar o destino destas pessoas. Induziu-se perceber se voltariam para a Alemanha, por exemplo. Porém, concluiu-se que todos seguiam para cidades espanholas próximas, especificamente para Vigo, Tui e Valença. Uma possível explicação para estes destinos seria a ideia de que a guerra teria uma duração curta. Ao viajarem para Espanha estariam num país neutro à guerra e a poucos quilómetros de distância para estes conseguirem voltar facilmente, assim que fosse possível. Não previam que a guerra se prolongasse e que apenas conseguiriam regressar a Portugal em janeiro de 1922. Outra possível explicação está relacionada com a atividade profissional destas famílias, na sua maioria envolvidos no setor comercial, desejando possivelmente continuar a desenvolver os seus negócios em locais relativamente próximos.

Finalmente a figura 1 ilustra a evolução das saídas dos alemães do Porto, em 1916. A evolução é indicada entre 22 de abril e 13 de maio, uma vez que o decreto-lei que bania do país todos os súbditos alemães data de 20 de abril. No total foi possível analisar 68 registos que correspondem a 111 alemães que abandonaram o país neste período, sendo que 98 dos quais fizeram-no nos primeiros quatro dias. Podemos verificar, ainda, que os dados existentes para os 111 alemães não contabilizam todos os súbditos do sexo masculino em idade militar que foram reencaminhados para campos de concentração.

Figura 1 – Evolução do número de registos de saída e do número de alemães do Porto em 1916.



Fonte: Arquivo Distrital do Porto (1916).

4. Os Alemães no Porto

Os cidadãos alemães são o assunto para o qual se pretendeu dirigir de forma mais intensa a investigação. Procurou-se estudar estes cidadãos não só no âmbito individual como também no seio familiar. No seguimento da análise do diário *O Comércio do Porto* e no *Registo de Alemães que foram obrigados a sair do país*, obtiveram-se características pessoais e físicas, idades, nomes completos, estado civil, profissão, naturalidade, nação e o seu destino.

Agrupando a informação do diário *O Comércio do Porto*, do *Registo de Alemães que foram obrigados a sair do país* e do *Almanach do Porto e seu distrito para 1916* (Anon., 1915) obtém-se dados relativos a um total de 154 pessoas. Portanto, como já foi referido, existem notícias que dão conta da saída do país de algumas pessoas para as quais não foi possível encontrar dados no *Registo de Alemães que foram obrigados a sair do país*.

Destacam-se no quadro 2 famílias como Burmester – família muito conhecida na cidade do Porto com o registo de sete agregados familiares –, Katzenstein – com cinco agregados familiares –, Dohm – com cinco agregados familiares –, Müller Hitzemann, Rothes, Ender, Wandschneider, Wald e Sthern, todas elas famílias bem conhecidas na comunidade portuense.

Quadro 2 – Famílias mais importantes do Porto que foram expulsas em 1916.

NOME	PROFISSÃO	DESTINO
Baldt, Christiani Martin Guilherme	Fotógrafo	Espanha
Biel, João	Empregado comercial	-
Biel, Julio Emilio	Engenheiro civil	-
Burmester, Franz F.	Comerciante	Valença/Vigo
Burmester, Gerhard	-	-
Burmester, Gustavo Adolpho	Comerciante/exportador de vinho (J. W. Burmester&C. ^a)	Espanha
Burmester, Hermann	Cap. Consul Da Holl (Paises Baixos)	-
Burmester, J. W. Gerhard	Navegação (Hermann Burmester & C. ^a)	-
Burmester, John Wilhelm	Empregado comercial	-
Burmester, Julio Guilherme Gerardo	Negociante	Espanha
Dohm, Aegidius	Fábrica de molduras (Henrique Dohm, Filhos)	-
Dohm, Gaspar	Fábrica de molduras (Henrique Dohm, Filhos)	Tuy/Vigo
Dohm, Henrique	Fábrica de molduras (Henrique Dohm, Filhos)	-
Dohm, Hermann	Fábrica de molduras (Henrique Dohm, Filhos)	Tuy/vigo
Dohm, D. Walburger	-	Espanha
Ender, Arthur Gustavo	Ourives	-
Ender, Carlos Hermann	Ourives	-

NOME	PROFISSÃO	DESTINO
Ender, D. Bertha Margarida	-	-
Fürbinger, Hermann	Comiss. (Fürbinger &C. ^a)	-
Hitzemann, Constantino	Negociante/sócio e gerente da firma (F. Brindle & C. ^a , Limit)	Tuy/Vigo
Hitzemann, Johan	Comerciante	Espanha
Kamp, Eugenio	Comerciante/comiss. (Thumaun Kamp & Commandita)	Espanha
Katzenstein, Camila Malheiro	Doméstica	Espanha
Katzenstein, Edgar	Comissoes, cap. (Eduard Katzenstein, Suc.)	-
Katzenstein, Eduard	Suc. (N.M.) comissões	-
Katzenstein, Emil	Negociante/comissoes (Eduard Katzenstein, Suc.)	Espanha
Katzenstein, Wilhelm	Proprietário e cap. Consul da Alemanha, com. (Eduard Katzenstein, Suc.)	-
Riedel, Julio	Representante de uma importante casa de Hamburgo	Tuy/Vigo
Rosëler, Armando	-	Campo de Concentração
Rosëler, Peter Wilhelm	Fabricante/oficina de dourador, molduras e patêres	Espanha
Roselev, Pedro Welhew	Dourador	Espanha
Rost, Willy	Comissões (Rost&Janus, Succ.)	-
Rothes, Carlos Augusto	Comissões	-
Rothes, Francisco	Negociante/fábrica de conservas (Lopes Coelho Dias&C. ^a Limit)	-
Stüve, Arthur H.	Comissões, navegação, tanoaria, importação de aduela e exportação de vinhos (W. Stüve&C. ^a)	Campo de Concentração
Stüve, D. Agnes	-	Espanha
Stüve, W.H.	Cônsul dos Estados Unidos da América, comerciante, navegação, tanoaria, importação de aduela e exportação de vinhos (W. Stüve&C. ^a)	-
Wald, Carl O.	Negociante	Tuy/Vigo
Wald, Gustavo Carl Augusto	Negociante/fábricas de garrafas na Amora	-
Wald, Rich. F.	Negociante	Tuy/Vigo
Wandschneider, Adolfo Guilherme	Comerciante	-
Wilhelm, Karl August Herman	Comerciante	Espanha
Wilms, Wilh.	Negociante	Tuy/Vigo
Wimmer, J.	Importador de tabaco	-

Fonte: Arquivo Distrital do Porto (1916), O Comércio do Porto (1916) e Anon. (1915).

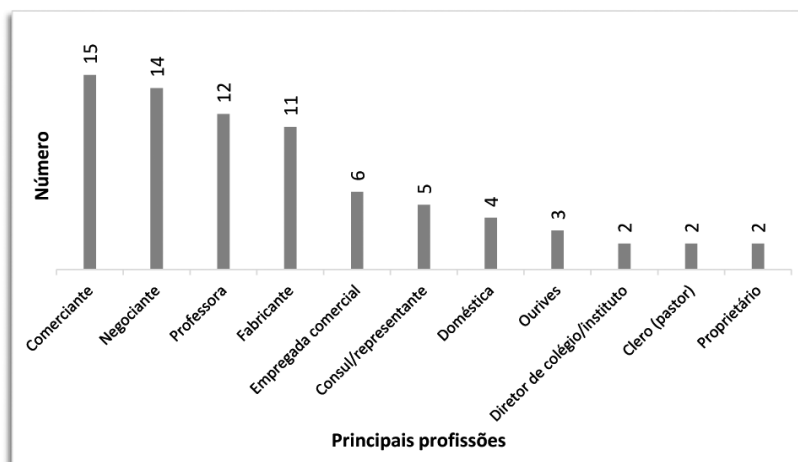
O *Censo da População de Portugal* de dezembro de 1911 (Portugal *et al.*, 1913) mostra que se encontravam 969 súbditos alemães no país. A população do Porto entre 1911 e 1920, apesar da guerra e da emigração passou de 194 mil (1911) para 203 mil (1920), apresentando uma taxa de crescimento de 4,6% (Oliveira Marques, 1998, pp. 305-308). Sabemos ainda que dos 969 súbditos alemães presentes no país, 21% residia na cidade do Porto. Assim sendo, é seguro afirmar que habitam em 1911, e no Porto, 204 alemães. Obtiveram-se dados no percurso desta investigação para 154 pessoas, ou seja, 75%. Também o diário *O Comércio do Porto* informa os leitores da *Estatística dos Alemães residentes em Portugal*:

“Segundo uma estatística fornecida a um jornal de Lisboa, pelo snr. dr. Sousa Júnior, os alemães residentes em Portugal eram 969, pelo censo da população feito em 1911, sendo 544 do sexo masculino e 425 do sexo feminino, vindo-se da mesma estatística que 45% dos súbditos alemães residiam em Lisboa, 21% no Porto, 15% nas ilhas adjacentes e 19% dispersos pelos distritos do continente” (O Comércio do Porto, 1916, 62, p. 4).

Outra problemática mais específica também relacionada com este assunto seria tentar perceber o impacto demográfico, nomeadamente de natalidade, que a saída destas pessoas da cidade do Porto teve.

A partir dos *Bilhetes de Identidade e Registo de Alemães que foram obrigados a sair do país*, do diário *O Comércio do Porto* e do *Almanach do Porto e seu distrito* foi também possível obter os dados relativamente às principais profissões dos alemães expulsos do Porto em 1916, apresentados na figura 2. As principais profissões eram comerciante, negociante e fabricante para os elementos do sexo masculino, enquanto nos elementos do sexo feminino as profissões que se destacam são professora, empregada comercial e doméstica. Perante estes dados poderemos afirmar que esta população de alemães pertencia a uma classe de certa forma abastada e com formação.

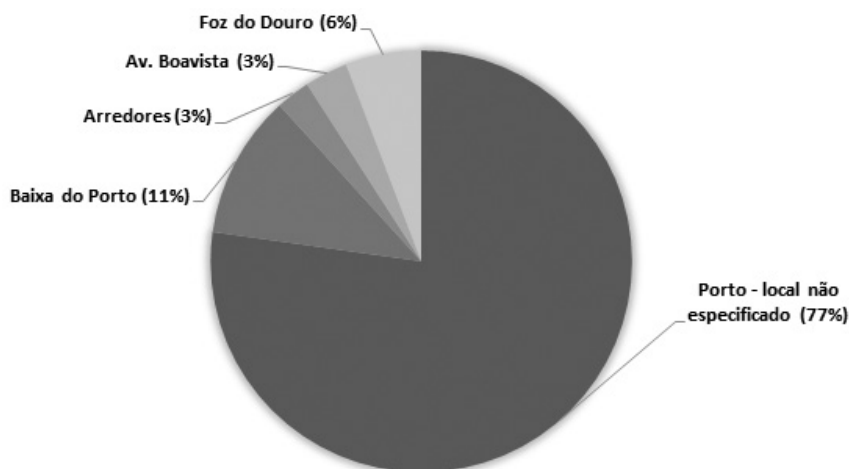
Figura 2 – Principais profissões dos alemães expulsos do Porto em 1916.



Fonte: Arquivo Distrital do Porto (1916), *O Comércio do Porto* (1916) e Anon. (1915).

Por outro lado, a partir da figura 3, podemos concluir, que estas famílias viviam em zonas privilegiadas, como a Baixa do Porto, uma vez que a maioria era comerciante, na Foz do Douro e na Avenida da Boavista. Estes locais de residência confirmam o que seria o então centro de negócios do Porto.

Figura 3 – Localização das residências dos alemães no Porto.



Fonte: Arquivo Distrital do Porto (1916), *O Comércio do Porto* (1916) e Anon. (1915).

É ainda importante salientar que para este trabalho, no diário *O Comércio do Porto*, foi analisado o período compreendido entre 1 de março e 7 de maio de 1916. Nestes 68 dias identificaram-se 60 notícias, correspondentes a uma área de 17 m² – ou seja, foi publicada, em média, uma área de 0,28 m² por dia sobre esta questão. Isto demonstra a importância deste tema para a sociedade portuense, uma vez que, em jornais que possuíam na época quatro páginas, uma em cada número era dedicada exclusivamente a este assunto relativo aos alemães e à sua saída do país.

4.1 A Família Burmester

Apresenta-se agora um exemplo particular que ilustra e serve de estudo de caso e de modelo para tantas outras famílias que foram investigadas. Foi escolhida a família Burmester dada a sua tradição na cidade do Porto. Esta família estava intimamente ligada à empresa de exportação de vinhos J. W. Burmester & C.^a, uma vez que eram intitulados devido à atividade profissional de negociantes e comerciantes e mantém-se ainda na área de comércio dos vinhos.

Com o cruzamento de informação das fontes conseguimos encontrar dados para 14 membros da família, como pode ser observado no quadro 3, daí podermos afirmar que esta família teria grande influência na cidade.

Quadro 3 – Família Burmester residente no Porto em 1916.

NOME	IDADE	ESTADO CIVIL	PROFISSÃO	FAMÍLIA	ORIGEM
Burmester, Franz F.	-	-	Comerciante	-	Porto (nascido)
Burmester, Gerhard	-	-	-	-	Porto
Burmester, Gustavo Adolpho	64	Casado	Comerciante/exp. de vinho (J. W. Burmester & C.ª)	Esposa D. Maria Henriqueta Burmester de 51 anos e filha D. Vera de 18	r. de Bellomonte, 39-1.º; res. Na r. Campo alegre, 1055
Burmester, Hermann	-	-	Cap. Consul Da Holl (Paises Baixos)	-	r. I. D. Henrique, 87-1.º; res na r. Cedofeita, 456
Burmester, J. W. Gerhard	-	-	Naveg. (Hermann Burmester & C.ª)	-	r. I. D. Henrique, 87; res. Av. da Boavista, 1592
Burmester, John Wilhelm	24	-	Empregado comercial	-	Porto
Burmester, Julio Guilherme Gerardo	-	Casado	Negociante	Esposa e 4 filhas	Porto

Fonte: Arquivo Distrital do Porto (1916), O Comércio do Porto (1916) e Anon. (1915).

Gustavo Burmester, com 64 anos de idade, vivia no Porto com a sua esposa D. Maria Henriqueta Burmester, de 51 anos, e a sua filha D. Vera, de 18 anos, como mostra o documento ilustrado na figura 4.

Figura 4 – Bilhete de Identidade e Registo de Gustavo Burmester e sua família.

Fonte: Arquivo Distrital do Porto (1916).

Gustavo Burmester havia adquirido títulos de emissão alemã de obrigações de guerra (Franco, 2011, p. 255) antes da mesma atingir Portugal. Contudo, em abril de 1916, devido à publicação dos decretos-lei que o consideravam súbdito inimigo seria forçado a abandonar Portugal, deslocando-se para a cidade de Vigo. A importância desta família na sociedade portuense é visível através dos registos noticiosos do diário *O Comércio do Porto* que, em 25 de abril de 1916, publica um artigo intitulado “*Os alemães – Retirada do Porto na secção Ecos da Guerra*”:

“Seguiram para Valença, com destino a Vigo, onde fixarão temporariamente residência, os antigos comerciantes d’esta praça snrs. Franz Burmester e Gerhard Burmester, com mais nove pessoas de família. Ambos nasceram no Porto, bem como seu irmão Hermann Burmester, mas este optou, desde muito novo, pela nacionalidade portuguesa e, por esse motivo, ficou n’esta cidade” (O Comércio do Porto, 1916, 98, p. 2).

Perante a ordem de expulsão, Gustavo Burmester intenta uma guerra judicial com o Estado português para afirmar os seus direitos, uma vez que nascera no Porto em fevereiro de 1853. Quanto às suas origens germânicas, estas não poderiam ser estabelecidas, dado que o seu pai teria nascido em Hamburgo, em 1819, quando esta cidade ainda não fazia parte da Confederação Germânica. Como tal, para todos os efeitos, Gustavo não podia ser considerado alemão – nada o ligava à Alemanha.

A este propósito, a 26 de abril de 1916 é publicado um artigo dando a conhecer *Casos de alemães e pedidos de documentação para abandonar o país*:

“[...] têm aparecido casos bastante complicados que se tem tornado esclarecer para se cumprir a lei, pois têm aparecido pessoas que protestam não dever ser compelidas a sair de Portugal, alegando que seguem a nacionalidade portuguesa e até a de outros países” (O Comércio do Porto, 1916, 99, p. 2).

Todavia, apenas em 1919 foi deferido a Gustavo Burmester o levantamento de depósito e administração dos seus bens, mas ainda com a restrição de não poder residir nem entrar no país. O Estado português reconhece então que esta família não deveria ter sido expulsa do país; no entanto mantém-na à margem, pois não pode gozar de pleno direito, impedindo-a de entrar no país. Esta situação só virá a ser alterada com a entrada em vigor do decreto-lei de janeiro de 1922, que revoga todas as disposições legais restritivas do direito de residência, capacidade civil e propriedade industrial e comercial dos alemães. Os Burmester, depois de forçadamente afastados de Portugal durante cinco anos, regressam ao Porto, finalmente, após a publicação deste decreto-lei, em 1922.

É ainda de referir que, esta família residia no palacete Burmester, exemplo das suas posses económicas e prestígio social que detinham na comunidade portuense, na Rua do Campo Alegre, onde funcionaria mais tarde a Faculdade Letras da Universidade do Porto.

5. Notas Finais

No início desta investigação foram colocadas algumas questões, ou problemáticas, às quais se pretendeu responder ao longo deste percurso. Procurou-se analisar de forma cuidada os decretos-lei que foram emanados sobre esta temática. Foram fundamentais

para perceber como se passou da declaração de guerra da Alemanha a Portugal para a expulsão dos alemães, quando e de que forma esta se processou, bem como os principais destinos dos indivíduos alemães ao abandonar o país.

Foram ainda importantes os dados recolhidos das fontes, de onde provieram informações preciosas. Permitiram realizar de forma mais fiel uma análise sociodemográfica e posteriormente perceber a evolução das saídas dos alemães do Porto. Desvendar quem eram estes alemães, estas pessoas, como indivíduos e como famílias, as suas profissões e dos locais onde residiam, tentando criar padrões.

Analisou-se o impacto que toda esta situação teve, económica e socialmente, na cidade do Porto. Visto que as famílias alemãs eram bastante ativas a nível profissional e social, a sua saída do país causa impacto na cidade do Porto, principalmente no comércio e nos negócios, onde ocorreram encerramentos de várias casas de negócios, por exemplo: Hermann Burmester & C.^a, J. W. Burmester & C.^a, Fürbinger & C.^a, F. Brindle & C.^a, Limit, Thumaun Kamp & Commandita, Rost & Janus, Succ., Eduard Katzenstein, Suc., Coelho Dias & C.^a Limit e W. Stüve & C.^a – que eram até então dirigidas por alemães. Mas também no setor imobiliário podemos verificar alterações. A cidade ficou repleta de habitações abandonadas e as rendas ficavam por pagar. Esta saída abrupta da cidade terá provocado alguma instabilidade na vida social e económica da cidade. Sobre a problemática dos bens que as famílias possuíam na cidade do Porto obtiveram-se muitas respostas em notícias no diário *O Comércio do Porto*, intituladas “Arrematação de bens” e “Bens dos alemães”. Verificou-se um sequestro de bens, por parte do governo, tendo sido vendidos alguns desses bens em leilões públicos efetuados posteriormente. Para perceber o impacto social da saída dos alemães da cidade foram bastante úteis as notícias no diário.

Por último, tentou-se compreender o efeito social que este acontecimento teve na sociedade portuense, analisando-se um caso particular, o da família Burmester, dado que a sua expulsão criou algum impacto, quer na comunidade quer no próprio Estado, com o recurso aos tribunais por parte desta família.

Acreditamos que ainda muito ficou por desvendar relativamente à expulsão dos alemães do Porto em 1916. O que terá acontecido a estas pessoas e famílias após a guerra? Terão regressado ao Porto, recuperado os seus bens e habitações e retomado os seus negócios, esquecendo os sacrifícios da Grande Guerra, se isso fosse possível?

Referências

Fontes

Arquivísticas

Arquivo Distrital do Porto, 1916. *Bilhetes de Identidade e Registo de Alemães que foram obrigados a sair do país*. [manuscript] C/3/9/2-3736. Porto: Governo Civil do Porto.

Hemerográficas

Anon., 1915. *Almanach do Porto e seu distrito para 1916*. [manuscript] Porto: Imprensa Popular J. L. de Sousa.

O Comércio do Porto, 1916. *O Comércio do Porto*. Porto, março-maio.

Impressas

- Decreto-Lei 2:350*. Diário de Governo de 20 de abril de 1916.
- Decreto-Lei 2:350*. Diário de Governo de 21 de abril de 1916.
- Decreto-Lei 2:355*. Diário de Governo de 23 de abril de 1916.
- Decreto-Lei 6:515*. Diário de Governo de 6 de abril de 1920.
- Decreto-Lei 7:978*. Diário de Governo de 20 de janeiro de 1922.

Estatísticas

- Portugal. Ministério das Finanças. Direcção Geral de Estatística, 1913. *Censo da População de Portugal. No 1º de dezembro de 1911: Fogos. – População de residência habitual e população de facto, distinguindo sexo, nacionalidade, naturalidade, estado civil e instrução*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- República Portuguesa. Direcção Geral de Estatística, 1923. *Censo da População de Portugal. Dezembro de 1920: Fogos. – População de residência habitual e população de facto, distinguindo sexo, nacionalidade, naturalidade, estado civil e instrução*. Lisboa: Imprensa Nacional.

Monografias

- Bebber, V., 1942. *A verdade sobre as relações entre Portugal e a Alemanha: Resposta à «Tragédia Nacional» de José d'Arruela*. Lisboa: Serviço de Informação da Legação da Alemanha.
- D'Arruela, J., 1940. *A Tragédia Nacional (Episódios Históricos): Estudo sobre as relações diplomáticas e políticas do Império Alemão, com Portugal, até 1914*. Coimbra: Edição do Autor.
- Delille, M. M. G., 2010. *Portugal-Alemanha: Memórias e Imaginários*. Coimbra: Minerva Coimbra, Centro de Investigação em Estudos Germanísticos.
- Franco, M., 2011. Os desnacionalizados da I República. In F. R. Meneses e P. A. Oliveira. *A Primeira República Portuguesa: Diplomacia, Guerra e Império*. Lisboa: Tinta-da-China, pp. 245-266.
- Garção, F. M., 1990. Relatório Oficial Justificativo da Intervenção de Portugal da Guerra. In J. Medina. *História Contemporânea de Portugal*. Lisboa: Multilar, pp. 59-67.
- Garcia, J. M., 2010. Grande Guerra Mundial, Intervenção de Portugal na Primeira. *Dicionário Essencial de História de Portugal*. Lisboa: Editorial Presença, pp. 140-141.
- Guevara, G., 2006. *As relações entre Portugal e a Alemanha em torno da África (Finais do Século XIX e Inícios do Século XX)*. Portugal: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Kellenbenz, H., 1963. Alemães em Portugal. In J. Serrão. *Dicionário de História de Portugal*. Lisboa: Iniciativas Editoriais, pp. 89-91.
- Kellenbenz, H., 1963. Relações de Portugal com a Alemanha. In J. Serrão. *Dicionário de História de Portugal*. Lisboa: Iniciativas Editoriais, pp. 91-92.
- Marques, A. H. de O., 1998. *História de Portugal. Das Revoluções Liberais aos Nossos Dias*. Lisboa: Editorial Presença.
- Marques, A. H. de O., 1988. *Ensaio de História da I República Portuguesa*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Mira, A. 2002. *Actas das Sessões Secretas da Câmara dos Deputados e do Senado da República sobre a participação de Portugal na I Grande Guerra*. Lisboa/Porto: Assembleia da República/Edições Afrontamento.
- Pereira, G. M., 2014. *Unicer, uma longa história*. Porto: Unicer Bebidas de Portugal, SGPS, SA.

- Pires, A. P., 2011. *Portugal e a I Guerra Mundial: A República e a Economia de Guerra*. Casal de Cambra: Comissão Nacional para as Comemorações do Centenário da República/Caleidoscópio.
- Portugal, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1995. *Portugal na Primeira Guerra Mundial (1914-1918)*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Ramos, R., 1994. A Segunda Fundação. In J. Mattoso. *História de Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Rollo, M. F., Pires, A. P., 2013-2014. *Dicionário de História da I República e do Republicanismo*. Lisboa: Assembleia da República.
- Rosas, F., Rollo, M. F., 2009. *História da Primeira República Portuguesa*. Lisboa: Edições Tinta-da-China.
- Serrão, J. V., 1990. *História de Portugal. A primeira república (1910-1926)*. Lisboa: Editorial Verbo.
- Serrão, J. e Marques, A. H. de Oliveira, 1991. *Nova História de Portugal. Portugal da Monarquia para a República*. Lisboa: Editorial Presença.
- Silva, A. B. M. da, 1995. A Alemanha no princípio do século XX à luz da correspondência consular portuguesa. In Lopes, M. dos S., Knefelkamp, U., Hanenberg, P. *Portugal und Deutschland auf dem Weg nach Europa*. Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft., pp. 47-67.

Artigos Científicos

- Corsépius, Y., 2010. O Depósito de Concentrados Alemães no Castelo de S. João Batista, Angra do Heroísmo (1916-1918, I Grande Guerra). *Boletim do Instituto Histórico da Ilha Terceira*, LVII-LVIII, pp. 225-251.
- Costa, R. M. P., 2003. Relações Externas Luso-Germânicas: 1916 e o despertar de um conflito latente. *Revista da Faculdade de Letras: História*, III Série, vol.4, pp. 101-125.

Webgrafia

- Franco, M., 25.09.2010. Os desnacionalizados da I República. *Público* [online]. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2010/09/25/sociedade/noticia/os-desnacionalizados-da-i-republica-1457910>> [Acedido em 11/2015].
- Carvalho, M., 29/12/2015. O esforço feito na I Guerra Mundial foi superior ao que o país estava disposto a aceitar. *Público* [online]. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2015/12/29/culturaipilon/noticia/o-esforco-feito-na-i-guerra-mundial-foi-superior-ao-que-o-pais-estava-disposto-a-aceitar-1717709>> [Acedido em 1/2016].
- Carvalho, M., 09/03/2016. O duro fado de Portugal na guerra do mundo. *Público* [online]. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2016/03/09/politica/noticia/o-duro-fado-de-portugal-na-guerra-do-mundo-1725593>> [Acedido em 3/2016].

Política Externa Brasil-Portugal: os Avanços e Retrocessos em Economia e Educação Através da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

Cristhofer Weiland
Danilo de Mauro Prandi
Natália Fonseca Rabello

1. Introdução

As relações entre Portugal e Brasil remontam ao período da colonização portuguesa. Em sua chegada ao Brasil, Portugal trouxe consigo uma grande riqueza cultural e histórica, em particular a língua portuguesa, sendo um grande contributo português ao país.

A língua possui um significativo valor estratégico, devido à sua história e à sua origem, possuindo grande contribuição na aproximação entre as pessoas e representando uma identidade multicultural que é bastante valiosa para um país. Assim, a língua pode ser considerada como uma das formas de globalização dado que ela é partilhada por vários povos e, conseqüentemente, por vários países gerando alianças entre Estados que se identificam por meio das semelhanças da língua. Nesse sentido, serviram de base para a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que representa uma realidade bastante significativa pela sua dimensão, pelo seu potencial e pela sua capacidade de avanço.

As relações entre Brasil e Portugal dentro da CPLP apresentam estratégias comuns internacionais para a inserção cada vez maior dos países no cenário mundial. As ações tomadas pelos países podem passar pela reformulação de leis, criação de acordos e elaboração de planos que permitam a livre circulação de seus cidadãos lusófonos como cidadãos de uma mesma comunidade. E também para a criação de instituições dentro do quadro da CPLP com o objetivo de implementar e financiar projetos de relevância para os Estados membros.

Este *paper* tem por objetivo analisar se a CPLP tem conseguido ajudar, no âmbito da Política Externa Brasileira e Portuguesa, a desenvolver estes países nos aspectos econômicos e de educação. Para tanto, serão brevemente apresentados alguns conceitos do Construtivismo – uma das Teorias de Relações Internacionais –, trabalhados por Alexander Wendt (1999) e Nicholas Onuf (1998), expoentes neste campo de estudos. É necessário, em um segundo momento, tratar da implementação da CPLP até os dias de hoje – sua

formação e os objetivos da organização; em um terceiro momento, tratar dos aspectos econômicos e de educação na Política Externa entre Portugal e Brasil; por fim, apresentam-se os resultados e as análises se houveram avanços (ou retrocessos) e como eles ocorreram nas questões de economia e de educação.

O trabalho consiste em uma pesquisa bibliográfica qualitativa e quantitativa, através do método analítico dedutivo – descritivo e explicativo. Como procedimento técnico, utiliza-se da pesquisa bibliográfica e documental em artigos – como o de José Guilherme Queiroz de Ataíde, diplomata português, “As relações entre Portugal e o Brasil”, de 2002 –, dissertações, documentos oficiais da CPLP e análise de dados – como os da Base de Dados Portugal Contemporâneo (PORDATA).

2. O Construtivismo de Wendt e Onuf: a Linguagem como Formadora de Identidade

Para trabalhar com as ligações entre Brasil e Portugal, iremos então analisar brevemente alguns conceitos do Construtivismo – uma das Teorias de Relações Internacionais – trabalhados por Nicholas Onuf (1998) e Alexander Wendt (1999). Característica fundamental para o construtivismo de Onuf é que “os seres humanos são seres sociais, e não seríamos humanos senão por nossas relações sociais. Em outras palavras, as relações sociais fazem ou constroem as pessoas – nós mesmos – no tipo de seres que somos. Por outro lado, tornamos o mundo o que é, a partir das matérias-primas que a natureza fornece, fazendo o que fazemos uns com os outros e dizendo o que dizemos uns aos outros. Na verdade, dizer é fazer: falar é, sem dúvida, a maneira mais importante que nós vamos fazer o mundo o que é” (Onuf, 1998, p. 59)¹.

Para Wendt, as identidades refletem o que os atores são e formam a base para os interesses, pois o ator não pode saber o que deseja sem saber quem ele mesmo é. Estes interesses podem ser subjetivos – os quais Wendt chama de preferências e são o meio pelo qual os atores buscam satisfazer as suas necessidades – ou objetivos – os quais são necessidades ou funções imperativas para reproduzir identidade e correspondem ao interesse nacional, que tange sobre a autonomia, o bem-estar econômico e a autoestima (Comin, 2007). Além disso, a “mente e a linguagem ajudam a determinar o significado, mas o significado também é regulado por um mundo extralinguístico independente da mente” (Wendt, 1999, p. 57)².

A maneira como os atores se apresentam e se comportam no sistema internacional depende da formação das estruturas, que resultam da interação entre os agentes, que são influenciados pela cultura na qual se inserem e estão inseridos. Para Wendt, estruturas e agentes são processos, efeitos da relação entre as pessoas. É neste sentido que é possível pensar na mudança de estruturas. As identidades coletivas podem surgir da interação

1 “Human beings are social beings, and we would not be human but for our social relations. In other words, social relations *make or construct* people – *ourselves* – into the kind of beings that we are. Conversely, we *make* the world what it is, from the raw materials that nature provides, by doing what we do with each other and saying what we say to each other. Indeed, saying is doing: talking is undoubtedly the most important way that we go about making the world what it is” (Onuf, 1998, p. 59).

2 “Mind and language help determine meaning, but meaning is also regulated by a mind-independent, extralinguistic world” (Wendt, 1999, p. 57).

entre atores. Uma vez que é possível que o interesse de um seja benéfico para o outro, os atores podem se unir em torno de um objetivo comum e conseqüentemente formar uma identidade coletiva (Comin, 2007).

Para Onuf, a linguagem é essencial para compreensão de significados e a interpretação de relacionamento entre palavra e mundo (*word and world*). Analisando os significados que a linguagem invoca, pode-se identificar como ela estrutura o mundo e as relações, além de identificar uma maior complexidade na comunicação entre os agentes. A linguagem é uma construção e não apenas nos mostra o mundo como ele é (Frizzera, 2013). É com estas definições de linguagem – como fonte da estruturação do mundo e das relações e formadora de identidade – é que podemos dar início a contextualização da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

3. Contextualização da CPLP e seus Objetivos

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi oficialmente criada no dia 17 de julho de 1996, reunindo, inicialmente, Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. No entanto os esforços para que houvesse a concretização desta comunidade vinham acontecendo há alguns anos. No ano de 1983, o então ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Jaime Gama, em uma visita oficial a Cabo Verde, refere-se à ideia de um processo de diálogo mais adequado e consistente entre os países de língua portuguesa espalhados por três continentes, promovendo cimeiras bienais rotativas entre os governos.

Em novembro de 1989 ocorre, no Brasil, o primeiro encontro dos Chefes de Estado e de Governo dos Países de Língua Portuguesa, a convite do então presidente brasileiro José Sarney, em um momento crucial de abertura política e transição entre o fim do regime militar e a democracia direta no Brasil. Neste encontro foi criado o Instituto Internacional de Língua Portuguesa (IILP), com o intuito de promover e difundir a língua comum entre estes países (CPLP, 2017c).

Mais tarde, no ano de 1994, os sete ministros dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores reúnem-se em Brasília e decidem recomendar a seus respectivos governos a realização de uma Cimeira de Chefes de Estado e de Governo com o objetivo de constituir a CPLP. Em julho de 1996, enfim, realiza-se a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo, em Lisboa, marcando a criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa. Em 2002, Timor-Leste, após a conquista de sua independência, torna-se membro da comunidade. No ano de 2014, após um minucioso processo, Guiné Equatorial torna-se a nona integrante da comunidade, formatando assim os integrantes oficiais atuais dessa comunidade de cooperação (CPLP, 2017c).

A CPLP (2017d, s. n.) tem como objetivos gerais:

“A concertação político-diplomática entre seus estados membros, nomeadamente para o reforço da sua presença no cenário internacional;

A cooperação em todos os domínios, inclusive os da educação, saúde, ciência e tecnologia, defesa, agricultura, administração pública, comunicações, justiça, segurança pública, cultura, desporto e comunicação social;

A materialização de projectos de promoção e difusão da língua portuguesa”.

Os esforços da CPLP são direcionados para diversas áreas, como a social, cultural e econômica, assumindo-se como um projeto político fundamentado pela Língua Portuguesa, vínculo principal entre os nove membros (CPLP, 2017c). A comunidade engloba uma vasta área terrestre, espalhada em quatro continentes, e mais de 230 milhões de pessoas.

4. A Política Externa Brasileira e Portuguesa nos Aspectos da Economia e da Educação

Dada a constituição da CPLP e os objetivos que foram traçados, podemos então analisar as questões de Política Externa Brasileira e Portuguesa, especificamente de economia (em um primeiro momento) e de educação (na segunda parte). Neste contexto, podemos dizer que o relacionamento entre Portugal e Brasil tem sido marcado por uma dualidade: se por um lado, os laços históricos e culturais unem os países, havendo convergências político-diplomáticas fortes, por outro lado, há algumas divergências que dificultam o relacionamento bilateral ao longo dos últimos anos (Barbosa, 2008).

Quanto às convergências, deve-se destacar o tratamento dado aos nacionais de um Estado que estejam no território do outro, através do Tratado de Paz e de Aliança, datado de 1825, que considera que os cidadãos de ambas as nações serão considerados e “tratados nos respetivos Estados como os da Nação mais favorecida e amiga” (Barbosa, 2008, p. 4). Sobre as divergências, citam-se os seguintes casos: i) o caso Delgado; ii) o problema da entrada dos dentistas brasileiros em Portugal, na década de 1990; e, de maior importância iii) a questão da descolonização (Barbosa, 2008).

O primeiro caso refere-se à concessão de asilo político ao candidato derrotado nas eleições presidenciais portuguesas em 1958, que se refugiou na embaixada brasileira em Lisboa em 1959; o segundo caso é relativo a dificuldade enfrentada pelos dentistas brasileiros em exercerem sua profissão em território português. Por fim e mais importante, a questão colonial, na qual além de não apoiar a luta colonialista portuguesa, prestou atitude favorável a declaração das independências (Barbosa, 2008).

4.1 As Questões Econômicas

A Declaração Constitutiva da CPLP identifica a importância da cooperação na esfera econômica e empresarial como fundamental para a afirmação internacional do conjunto. Em 1996, os Chefes de Estado e de Governo estabeleceram objetivos que a CPLP (2017a, s. n.) deveria seguir nessas áreas. São eles:

“Desenvolver a cooperação econômica e empresarial entre si e valorizar as potencialidades existentes; através da definição e concretização de projetos de interesse comum, explorando, nesse sentido, várias formas de cooperação, bilateral, trilateral e multilateral; Promover a coordenação das atividades das diversas instituições públicas e entidades privadas, associações de natureza econômica e organizações não-governamentais empenhadas no desenvolvimento da cooperação entre seus Países;

Incentivar a cooperação bilateral e multilateral para a proteção e preservação do meio ambiente nos Países Membros, com vista à promoção do desenvolvimento sustentável”.

As relações económicas entre Portugal e Brasil sofreram profundas mudanças ao longo dos últimos anos. Em 1996, Portugal era apenas o sexto investidor no Brasil, enquanto que entre 1999 e 2000 já atingia a terceira posição. E não há apenas um motivo que explique esse fluxo de economias para o Brasil, mas múltiplos: o primeiro, a partir da metade da década de 1990, após a entrada na União Europeia, Portugal atingiu um nível de desenvolvimento que lhe permitiu a internacionalização, pela exportação de capitais para outros Estados. A segunda razão, de acordo com Ataíde (2002), o processo de globalização reforçou a necessidade de internacionalizar as empresas.

O terceiro motivo, entre os potenciais destinos dos Investimentos Externos Diretos (IED), o Brasil aparecia como potencial prioridade, dada afinidade das línguas. O quarto motivo tem relação ao anterior: o Brasil passava por uma fase, nos anos 1990 de privatizações com abertura de capital ao estrangeiro. E, por fim, mas não menos importante, o incentivo financeiro e fiscal do governo português para as empresas expandirem seus negócios (Ataíde, 2002).

O problema é que as divergências registadas no âmbito político-diplomático se estendem ao âmbito económico (Barbosa, 2008). Assim, para melhor visualizar os aspectos económicos, foram elaboradas tabelas para que sejam analisadas as relações entre as Exportações e Importações Totais de Portugal e as que se referem apenas ao Brasil (tabela 1), bem como da Balança Comercial Brasileira – também em valores totais e aos que se referem exclusivamente a Portugal (tabela 2). Os anos escolhidos, em ambas as tabelas, para a análise são propositais: 1997, um ano após o estabelecimento da CPLP; 2003, o primeiro ano de mandato do presidente brasileiro Luiz Inácio Lula da Silva; 2009, um ano após a crise norte-americana iniciada em 2008; e, 2014, último ano com os dados já finalizados e retificados em ambos os países.

Tabela 1 – Exportações e importações de bens e serviços de Portugal (1997-2014)

Ano	Exportações		Importações	
	Total	Brasil	Total	Brasil
1997	28.747,7	406,2	37.577,2	659,7
2003	40.126,4	398,8	51.173,3	932,3
2009	47.862,0	893,9	61.256,1	1155,6
2014	71.475,2	1.748,4	71.075,8	1272,5

Fonte: tabela elaborada pelos autores através de dados retirados do banco de dados PORDATA (2017).
Nota: valores em milhões de Euros.

Como é possível notar na tabela 1, o percentual relativo das exportações portuguesas para o Brasil passou de 1,41% em 1997, para 0,99% em 2003, elevou-se novamente em 2009, atingindo 1,87% e atingiu seu maior valor no ano de 2014, registrando 2,45% de suas exportações destinadas ao Estado brasileiro. Quanto às importações, estas se mantiveram relativamente estáveis do período analisado: as importações oriundas do Brasil representavam 1,76% em 1997; 1,82% em 2003; 1,89% em 2009; e 1,79% em 2014.

Tabela 2 – Balança comercial brasileira (1997-2014)

Ano	Exportações		Importações	
	Total	Portugal	Total	Portugal
1997	52.982,7	409,9	59.747,2	221,0
2003	73.203,2	631,3	48.325,6	143,4
2009	152.994,7	1.276,8	127.722,3	434,6
2014	225.100,9	1.060,2	229.154,4	1.096,5

Fonte: tabela elaborada pelos autores através de dados retirados do banco de dados Alice Web (2017).

Nota: valores em milhões de Dólares (FOB).

Com relação a tabela 2, o percentual relativo das exportações brasileiras para Portugal atingiu seu pico em 2003, quando chegou a quase 1% (0,86%), em 1997 representava 0,77% das exportações brasileiras. Em 2009, iniciou o declínio dos valores relativos, representando 0,83% das exportações, caindo ainda mais em 2014, para 0,47% o valor das exportações brasileiras para Portugal. No que diz respeito às importações, os papéis se invertem: em 1997 as importações brasileiras provenientes de Portugal representavam 0,37% do total das importações; em 2003, os números caíram para 0,30%. Foi a partir de 2009 que os números começaram a tomar um rumo diferente: representavam 0,34% das importações brasileiras provenientes de Portugal e, em 2014 chegaram a quase meio ponto percentual (0,48%).

Assim, apesar de as movimentações económicas entre Brasil e Portugal poderem ser consideradas decepcionantes, devido aos vínculos que os países possuem, foi na década de 1990 que a economia ofereceu um novo sustento e um novo impulso às relações luso-brasileiras (Barbosa, 2008).

4.2. A Questão da Educação

A CPLP promove a educação de mais de 230 milhões de cidadãos tanto nas escolas como através de meios de comunicação, como livros, revistas e internet. Também é feito o incentivo aos intercâmbios culturais que resulta cada vez mais na utilização do espaço da CPLP e, conseqüentemente expande a circulação de pessoas dentro desse espaço (Mota, 2008).

Um dos trunfos da cooperação portuguesa está na educação e na formação, devido à associação linguística entre os países e do relacionamento entre os países da CPLP. Nesses programas, a estratégia de cooperação engloba diferentes níveis de ensino, desde a escola até o ao pós-graduado. São traçados planos de desenvolvimento dos sistemas educativos; do desenvolvimento curricular, a avaliação e administração escolar; e otimização de materiais educativos (Jornal de Letras, 2016).

Figura 1 – Alunos dos países da CPLP inscritos no ensino superior em Portugal por nível de formação e nacionalidade (2011-2012)

Níveis de Formação	Países	%
Licenciatura - 1.º ciclo	Brasil	30,4
	Cabo verde	27,6
	Angola	25,7
	São Tomé e Príncipe	7,5
	Guiné Bissau	4,0
	Moçambique	4,0
	Timor Leste	0,8
	Total	100
Mestrado Integrado	Cabo verde	33,4
	Brasil	30,7
	Angola	17,1
	São Tomé e Príncipe	8,0
	Moçambique	5,9
	Guiné Bissau	3,1
	Timor Leste	1,8
	Total	100
Mestrado - 2.º ciclo	Brasil	47,4
	Angola	27,6
	Cabo verde	14,0
	Moçambique	4,4
	São Tomé e Príncipe	2,6
	Guiné Bissau	2,5
	Timor Leste	1,4
	Total	100
Doutoramento	Brasil	73,8
	Angola	12,2
	Moçambique	6,3
	Cabo verde	5,6
	São Tomé e Príncipe	0,5
	Guiné Bissau	0,7
	Timor Leste	0,8
	Total	100

Fonte: Pedreira, Roriz e Duarte (2013).

Nota: DGEEC/MEC, RAIDES 2006/07 a 2011/12

A figura 1 apresenta a percentagem de estudantes de cada país da CPLP por ciclo de estudo no ensino superior em 2011/2012. É possível observar que em grande parte dos níveis de formação há uma grande quantidade de brasileiros, sempre acima de 30%.

Em 2015, foi aprovado o Plano Estratégico de Cooperação Multilateral no Domínio da Educação na CPLP. Esse plano tem como objetivo a intervenção conjunta na área da Educação no período de 5 anos, de 2015 a 2020, em torno de cinco eixos: Informação e Avaliação, Capacitação, Qualidade e Língua Portuguesa. Como estratégia estão configuradas atividades que visam incentivar a cooperação no setor da educação na CPLP. Dessa forma, a aproximação da CPLP à sociedade civil tem sido promovida por meio da Comissão Temática de Educação, Ensino Superior, Ciência e Tecnologia dos Observadores Consultivos da CPLP e conta com a participação de reputadas instituições como Universidade de Coimbra, Universidade Católica do Porto, Universidade Nova de Lisboa, entre outras várias instituições (CPLP, 2017b).

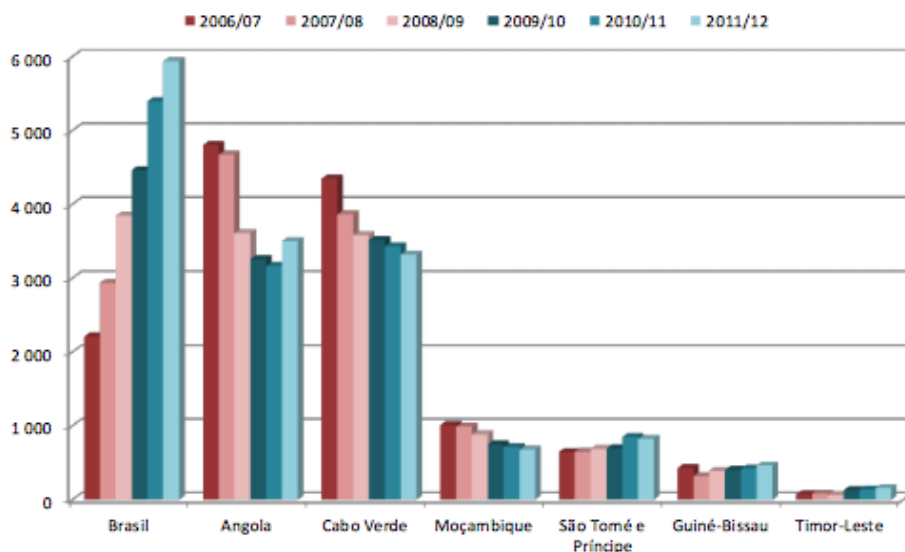
A cooperação entre Portugal e Brasil nas áreas da língua e do ensino, dentro do quadro da CPLP, possuem características distintas dos outros países devido à proximidade cultural, à dimensão do país e ao nível de desenvolvimento. Esses pontos são muito importantes em termos de relações bilaterais pois são países que, na área da educação, desenvolvem temas com o reconhecimento de habilitações, graus, títulos acadêmicos e ao acesso de estágios, como também a cooperação tecnológica (Jornal de Letras, 2016).

Na esfera do Instituto Internacional de Língua Portuguesa (IILP), onde são elaboradas as atividades de gestão da língua portuguesa, Brasil e Portugal colaboraram nos trabalhos que deram origem ao Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa, lançado em Lisboa em fevereiro de 2015, essencial para o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa (Jornal de Letras, 2016).

O Brasil foi o primeiro país da CPLP a implementar as mudanças ortográficas, em janeiro de 2009. O presidente da altura, Luís Inácio Lula da Silva, apresentou o cronograma em que assumiu que as mudanças iriam decorrer de forma gradual até 2013. Dessa forma, os ministérios da Educação, da Cultura e das Relações Exteriores conjuntamente com a Academia Brasileira de Letras assumiram a responsabilidade na elaboração de um vocabulário ortográfico comum da língua portuguesa ao lado dos países signatários do acordo (Bertoncello, 2011).

Já em Portugal, o acordo ortográfico foi promulgado pelo presidente Cavaco Silva e a sua implementação foi anunciada no dia 9 de dezembro de 2010, por meio da Resolução n.º 8/2011 em que aponta a língua portuguesa sendo parte do patrimônio cultural de Portugal e por isto deve ser protegida, valorizada e partilhada num panorama cultural. Essa resolução defende a língua portuguesa como eixo fundamental para o desenvolvimento cultural, econômico e social dos portugueses. O governo de Portugal também reforça no documento o objetivo do acordo ortográfico em contribuir para a expansão e afirmação da língua como meio de comunicação, transmissão de conhecimento, como expressão cultural, literária, artística e para o estreitamento de laços culturais (Bertoncello, 2011).

Figura 2 – Alunos dos países da CPLP inscritos no ensino superior em Portugal por ano letivo e nacionalidade

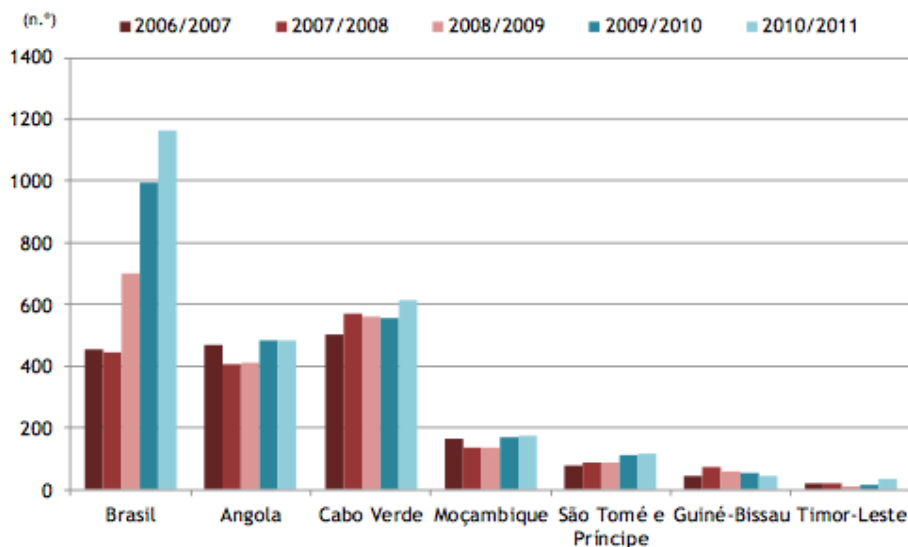


Fonte: Pedreira, Roriz e Duarte (2013).
 Nota: DGEEC/MEC, RAIDES 2006/07 a 2011/12

Podemos perceber na figura 2 o gráfico elaborado pela Direção-Geral de Estatísticas da Educação e da Ciência que, a partir de 2007, o Brasil se tornou o país com o maior número de estudantes no ensino superior em Portugal. Segundo o jornal *Diário Económico* (2015), aproximadamente 33.800 estrangeiros escolheram universidades e institutos politécnicos portugueses em 2013/2014 e a língua é uma característica determinante na maioria das escolhas, sendo quase metade destes alunos vêm de países da CPLP. O Brasil possui o número de alunos muito superior aos dos outros países. Um em cada quatro alunos internacionais é brasileiro (8.911) e foi a comunidade que mais cresceu duplicando nos últimos anos. Segue-se Angola com 3.741 alunos estudando em instituições portuguesas (*Diário Económico*, 2015).

O maior exame educacional do Brasil, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), pode ser utilizado para o acesso às vagas no ensino superior de instituições portuguesas. Isso aconteceu após uma mudança na legislação portuguesa que permitiu que as universidades criassem processos seletivos para estrangeiros. Ao todo, são 18 institutos de educação superior naquele país que utilizam a nota da prova Enem na seleção de estudantes brasileiros, dentre eles a Universidade de Coimbra, a Universidade de Lisboa, a Universidade do Porto e a Universidade do Minho. Ao ser aceite em uma universidade em Portugal, o brasileiro tem direito de pedir um visto de estudante durante o período do curso. Essa autorização não dá direito para trabalhar no país, porém se um aluno consegue uma vaga de emprego ele pode solicitar o visto de trabalho (Estadão, 2016).

Figura 3 – Diplomados dos países da CPLP no ensino superior em Portugal por ano letivo e nacionalidade



Fonte: Pedreira, Roriz e Duarte (2013).
 Nota: DGEEC/MEC, RAIDES 2006/07 a 2011/12

Na figura 3, a importância da CPLP para o Brasil, sendo quase 1.200 brasileiros diplomados em Portugal em 2010/11. Além do ENEM, observando em um plano especificamente luso-brasileiro, o Camões, I.P. – instituto público que propõe executar a política de ensino e divulgação da língua e cultura portuguesas no estrangeiro – tem apoiado diversas disciplinas em parcerias com as universidades de Brasília, São Paulo, Bahia, Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro e PUC de Minas Gerais. Dessa forma, ocorre a articulação de atividades e o intercâmbio de professores e investigadores entre as universidades brasileiras e centros de investigação de Portugal (Jornal de Letras, 2016).

Dessa forma, a cooperação entre instituições de ensino superior está entre os objetivos da CPLP. Esse processo serve de instrumento essencial na consolidação de uma comunidade destacando a importância da educação e da presença de uma língua em comum. Assim, apresenta-se que o intercâmbio entre instituições de ensino superior é uma das formas de incentivo mais eficiente no estímulo ao desenvolvimento científico, cultural e tecnológico dos países membros (CPLP, 1998).

5. Os Avanços e Retrocessos da Política Externa Brasil-Portugal

Explicitados os dados, considera-se que o relacionamento entre Brasil e Portugal como uma forma de “seguro de vida universal” de brasileiros e portugueses para se defenderem de uma possível desintegração de blocos regionais aos quais pertencem. O

embaixador brasileiro em Lisboa na segunda metade da década de 90, José Gregori, afirma esperar que a escolha de Portugal pela Europa não apresente nenhum tipo de diminuição da intensidade da opção pelo Brasil e que a opção do Brasil pela América Latina não signifique a diminuição da intensidade da relação com Portugal (Barbosa, 2008).

As decisões tomadas pela CPLP têm foco no âmbito da defesa e na disseminação da língua portuguesa. Podemos citar como atitudes, por exemplo, a aprovação e mudança recente do novo Acordo Ortográfico por países lusófonos, como o Instituto Camões, o Instituto Internacional da Língua Portuguesa, ou também a Fundação Calouste Gulbenkian. A CPLP agora enfrenta desafios que demandam concentração dos atores envolvidos para que o desenvolvimento desta comunidade seja mais produtivo nos próximos anos do que nos primeiros 12 anos de vida.

Mota (2009) destaca que é importante que a organização siga um rumo mais concreto e que passe da fase da CPLP como resposta a um sentimento de pertença. Esse sentimento é considerado como uma importante vertente, pois ele emerge da identificação cultural e linguística que vem de gerações. Isso não significa que ele se traduzirá automaticamente em vantagens económicas e financeiras embora constantemente esteja presente nas relações entre os países (Miyamoto, 2009).

A conexão entre Brasil e Portugal acontece em vários níveis como comercial, económico, cultural, turístico e artístico. No nível artístico e cultural, o intercâmbio entre Portugal e Brasil está situado principalmente pela música e pela literatura. Já o turismo faz parte de uma outra área em destaque e dinâmica que contribui cada vez mais para o entendimento dos dois países. No setor económico, o Brasil se insere no Mercado Comum do Sul (Mercosul) e Portugal faz parte da União Europeia. Assim, acredita-se que no entendimento e enriquecimento entre os dois países. Segundo Bertoncello (2011), o uso de energias renováveis e a formação de uma área de livre comércio entre os países está entre seus principais objetivos na esfera económica.

Podemos destacar que nenhum país apresenta condições comparáveis às do Brasil para a expansão e a possibilidade de prosperar das empresas portuguesas: “mercado jovem e em expansão, proximidade cultural, ambiente empresarial e realidade social complexos, mas ainda assim relativamente fáceis de entender pelos agentes económicos portugueses” (Ataíde, 2002, p. 201). É claro que existem riscos, porém os empresários portugueses ao longo da década de 1990 se mostraram preparados para se adaptarem a realidade brasileira, reagindo de boa maneira aos obstáculos na jornada (Ataíde, 2002).

E nem sempre deve-se considerar relacionamentos visando apenas lucros imediatos. De maneira geral, a política externa brasileira – de mesmo modo como a maioria dos Estados do sistema internacional – é pautada em dois tipos de relações: as que se esperam retornos, se não imediatos, pelo menos no médio prazo, das ações tomadas no âmbito bilateral ou no envolvimento global nas agendas regionais e de interesse mundial; a outra, em que não se pode esperar nada ou pouco dos parceiros e instituições, e nem por isso elas devem ser desconsideradas, pois como as outras elas também possuem variáveis presentes, envolvimento histórico, vínculos culturais, laços afetivos, etc. (Miyamoto, 2009).

Do ponto de vista da educação, cabe ressaltar alguns dados obtidos no Instituto Nacional de Estatística (INE, 2015) na obra *CPLP* em números 2015, com dados referentes ao ano de 2013, o Brasil ainda possui uma taxa total de analfabetismo de 8,5%, em uma população de 201 milhões de habitantes, com um PIB nominal de US\$ 2,39 mil milhões. A Despesa Pública em Educação representa 6,2% deste valor. Quanto à educação, a taxa real de Escolarização do Ensino Básico é de 92,6%, mas a taxa real de Escolarização do Ensino Secundário é de apenas 55,4% da população, concomitante a uma taxa bruta de Escolarização do Ensino Superior de 41,8%.

Enquanto isso, Portugal, que possui uma população de 10 milhões de habitantes, dos quais, 5,2% são analfabetos (dados de 2011). O Estado possui um PIB nominal de US\$ 226,1 bilhões, do qual o governo despende 4,2% em educação. Apesar do menor investimento – relativamente ao Brasil –, o país possui uma taxa real de Escolarização do Ensino Básico de 100%. Quanto ao Ensino Secundário, a taxa real de Escolarização é de 73,6% da população. Apesar destes dados, quanto a taxa bruta de Escolarização do Ensino Superior, esta representa 32,2%, valor inferior a taxa brasileira (INE, 2015).

Quando da posse do presidente Michel Temer no Brasil, em setembro de 2016, o governo português veio reiterar a vontade de continuar a aprofundar as relações bilaterais que ligam Portugal e Brasil, dando abertura a novas negociações que se dariam na reunião seguinte da CPLP (Jornal de Notícias, 2016). Por último, cabe o destaque ao discurso do presidente português Marcelo Rebelo de Sousa na XI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), que ocorreu no dia 1º de novembro de 2016, que afirmou que não era apenas uma questão da língua ou política, mas também económica e da relação das sociedades. Quanto às relações bilaterais, o chefe de Estado destacou que há a possibilidade de se aumentar a cooperação em diferentes setores, como saúde, previdência, economia e educação (Planalto, 2016).

Segundo Barbosa (2008), além do “laço transatlântico” que une o Brasil e Portugal, deve-se considerar como um exemplo o modelo do relacionamento mantido entre Reino Unido e EUA. Portugal deve reconhecer a liderança que o Brasil exerce no mundo lusófono e se transformar em um centro de referência político-cultural para ele da mesma forma em que o Reino Unido é para os EUA (Barbosa, 2008).

Dessa forma, percebe-se a importância do Brasil em organismos como a CPLP. É possível afirmar que a relevância que o país deu à CPLP mereceu atenção especial desde os anos 1990, quando constituiu sua própria identidade. A proximidade brasileira com os países lusófonos constantemente recebeu atenção, mesmo que nem sempre fosse o principal assunto na agenda do Itamaraty, pois não se trata apenas da relação quanto a CPLP como uma instituição, mas sim no que diz respeito à relação com todos os países que a compõem (Miyamoto, 2009).

6. Considerações Finais

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa é uma organização de cooperação na qual os membros não estão sujeitos a perda de soberania, sendo assim ela está sujeita aos contextos em que os países que dela fazem parte estão passando. Desde que a CPLP

foi criada tanto Brasil quanto Portugal passaram por momentos de crescimento econômico e crise, assim como passaram por momentos de concordância e discordância em aspectos da política externa.

Conforme visto através dos conceitos construtivistas de Wendt e Onuf, a linguagem é chave central para a colaboração e cooperação. Não somente pelo fator de comunicação, mas pela bagagem cultural e de significados que uma língua carrega. O pilar central da CPLP, como o próprio nome da comunidade já explícita, é a língua. A comunidade é um espaço onde países que partilham do mesmo idioma têm a oportunidade de explorar novas interesses e criar novas identidades coletivas.

Ao analisar os dados econômicos pós criação da CPLP é possível afirmar que a relação entre Brasil e Portugal continua branda nesta área. As mudanças ocorridas devem-se mais aos acontecimentos específicos de cada país do que aos acordos e facilidades criados dentro da comunidade. Apesar disso, em números absolutos as exportações e importações portuguesas relativas ao Brasil acompanharam o ritmo de sua economia. No caso das exportações e importações brasileiras perante Portugal, temos uma diminuição nos números absolutos de exportações destinadas ao país europeu, concomitante a um aumento nos números absolutos de importações de bens e serviços.

As facilidades advindas da herança cultural partilhada entre ambos países parecem não serem aproveitadas no âmbito econômico. As dificuldades que geralmente são encontradas por um estrangeiro em investir em outro país, tais como a língua e costumes, são fatores já superados *a priori* em uma relação comercial entre brasileiros e portugueses. Somando-se esses fatores com os acordos criados na CPLP para fomentar a parceria econômica entre os países membros era de se esperar uma melhoria mais consistente nas relações econômicas entre Portugal e Brasil. No entanto, conforme fica explicitado nas tabelas apresentadas, os resultados por enquanto não fazem jus à potencialidade da CPLP.

Além disso a oportunidade de ter Portugal como um porta-voz dos interesses econômicos brasileiros na Europa, assim como o Brasil ser um porta-voz dos interesses econômicos portugueses na América do Sul, ainda caminha lentamente. As relações comerciais entre ambos países têm muito a ser exploradas e parecem estar na pauta dos objetivos do atual presidente de Portugal Marcelo Rebelo de Sousa.

A área da educação é um exemplo de como a CPLP pode ser uma ferramenta importante para a aproximação e cooperação entre dois países lusófonos. A comunidade intensificou acordos e cooperações que já vinham sendo feita de maneira bilateral entre Portugal e Brasil. O intercâmbio de conhecimento entre instituições de ambos países já é uma realidade. As alternativas extras que um estudante brasileiro pode escolher para conseguir frequentar uma universidade portuguesa, tal como o ENEM, tem mostrado bons resultados de acordo com as estatísticas atuais de estudantes internacionais em Portugal, mesmo com o fato do Brasil estar atravessando uma das mais severas crises econômicas da história.

Fica claro, portanto, que na questão econômica os avanços foram singelos, e nada significativo pode ser destacado neste quesito. No campo educacional, no entanto, é possível perceber um avanço mais conciso, havendo a criação de uma estrutura que permite

um intercâmbio de pessoas e conhecimento. A CPLP apresenta-se como um espaço onde Portugal e Brasil têm a oportunidade de tornarem-se mais relevantes um ao outro em diversas áreas além da inescapável herança histórica e cultural.

Referências

- Alice Web, 2017. *Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços*. Disponível em: <<http://aliceweb.mdic.gov.br//index/home>> [Consultado a 27/02/2017].
- Ataíde, J. G. Q., 2002. As relações entre Portugal e o Brasil: uma perspectiva económica. *Negócios Estrangeiros* [online], n.º 3, Fevereiro, pp. 183-202. [online] Disponível em Biblioteca de Informação Europeia em língua portuguesa: <<https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000015001-000020000/000017357.pdf>> [Consultado a 24/02/2017].
- Barbosa, A. T., 2008. Relações luso-brasileiras: passado, presente e futuro. *Working Papers* [online], CEPESE. Disponível em: <<http://www.cepese.pt/portal/pt/investigacao/working-papers/relacoes-externas-de-portugal/relacoes-luso-brasileiras-passado-presente-e-futuro/Relacoes-luso-brasileiras-passado-presente-e-futuro>> [Consultado a 16/02/2017].
- Bertoncello, M. F., 2011. *Brasil e Portugal: a comunicação política através do acordo ortográfico*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Letras da Universidade do Porto. [online] Disponível em: <<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/67062/2/28088.pdf>> [Consultado a 19/02/2017].
- Comin, D. C., 2007. *As relações argentino-brasileiras: identidade coletiva e suas implicações no processo de construção do Mercosul*. Monografia. Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista. [online] Disponível em: <<http://www.eumed.net/libros-gratis/2008a/377/#indice>> [Consultado a 12/04/2017].
- CPLP, 2017a. *Economia e Negócios*. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) [online]. Disponível em: <<https://www.cplp.org/id-4476.aspx>> [Consultado a 12/04/2017].
- CPLP, 2017b. *Estratégia*. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) [online]. Disponível em: <<https://www.cplp.org/id-3528.aspx>> [Consultado a 20/02/2017].
- CPLP, 2017c. *Histórico: Como surgiu?* Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) [online]. Disponível em: <<https://www.cplp.org/id-2752.aspx>> [Consultado a 16/02/2017].
- CPLP, 2017d. *Objetivos*. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) [online]. Disponível em: <<https://www.cplp.org/id-2763.aspx>> [Consultado a 16/02/2017].
- CPLP, 1998. *Acordo de Cooperação entre Instituições de Ensino Superior de Países Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) [online]. Disponível em: <<http://www.cplp.org/Admin/Public/Download.aspx?file=Files%2FFile%2F%2Fcplp%2FAcordos%2FmaisAcordos%2FAcCoopInstEnsSupCPLP.pdf>> [Consultado a 18/02/2017].
- Diário Económico, 2015. Saiba de onde vêm os alunos estrangeiros que estudam em Portugal. *Diário Económico* [online], 26 de outubro. Disponível em: <<https://www.pbs.up.pt/wp-content/uploads/2015/10/Saiba-de-onde-vem-os-alunos-estrangeiros-qu-estudam-em-Portugal.pdf>> [Consultado a 27/02/2017].
- Estadão, 2016. Chega a 18 número de universidades de Portugal que aceitam o Enem. *Estadão* [online], 26 de outubro, 21h00. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/agen>>

- cia-estado/2016/10/26/chega-a-18-numero-de-universidades-de-portugal-que-aceitam-o-enem.htm> [Consultado a 28/02/2017].
- Frizzera, G., 2013. Análise de discurso como ferramenta fundamental dos estudos de Segurança – Uma abordagem Construtivista. *Conjuntura Global*, vol. 2, n.º 2, pp. 59-63. Curitiba.
- INE, 2015. CPLP em números 2015. *Instituto Nacional de Estatística (INE)* [online]. Lisboa: INE. Disponível em: <<https://www.cplp.org/Admin/Public/DWSDownload.aspx?File=%2ffiles%2ffiler%2fcplp%2festatistica%2fcplp-ESTATISTICAS-2015.pdf>> [Consultado a 20/02/2017].
- Jornal de Letras, 2016. 20 anos da CPLP: a Cooperação na Educação e na Língua Portuguesa. *Jornal de Letras, Artes e Ideias*, n.º 233, 17-30 de agosto de 2016, pp. 4. Camões, Suplemento da edição n.º 1195 Ano XXXV do *JL* com a colaboração do Camões, I.P. [online] Disponível em Camões, I.P. <<http://www.instituto-camoes.pt/images/pdf/encarte/encartejl233.pdf>> [Consultado a 27/02/2017].
- Jornal de Notícias, 2016. Portugal quer “continuar a aprofundar relações” com o Brasil. *Jornal de Notícias* [online], 1 de setembro, 15:38. Disponível em: <<http://www.jn.pt/mundo/interior/portugal-quer-continuar-a-aprofundar-relacoes-com-o-brasil-5367321.html>> [Consultado a 20/02/2017].
- Miyamoto, S., 2009. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). *Revista Brasileira de Política Internacional* [online], vol. 52, n.º 2, pp. 22-42. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n2/02.pdf>> [Consultado a 17/02/2017].
- Mota, M. V. P. C., 2009. *Brasil, Portugal e a CPLP: Possíveis estratégias internacionais no século XXI*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. [online] Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-10022010-174615/publico/MARIANA_VILLARES_CERQUEIRA_MOTA.pdf> [Consultado a 17/02/2017].
- Onuf, N., 1998. Constructivism: a user’s manual. Em Vendulka Kubáľková, Nicholas Onuf e Paul Kowert, eds., *International relations in a constructed world*. Nova Iorque: M. E. Sharpe, pp. 58-78.
- Pedreira, I., Roriz, C. e Duarte, J., 2013. Os estudantes estrangeiros provenientes de países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa no ensino superior em Portugal: contributos para uma caracterização. Lisboa: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). [online] Disponível em DGEEC: <[http://www.dgeec.mec.pt/np4/68/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=69&fileName=Mobilidade_Social_CPLP_30052013.pdf](http://www.dgeec.mec.pt/np4/68/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=69&fileName=Mobilidade_Social_CPLP_30052013.pdf)> [Consultado a 12/04/2017].
- Planalto, 2016. *Conferência marca virada nas relações da CPLP, diz presidente português*. Palácio do Planalto, Presidência da República [online], 1 de novembro. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/11/conferencia-marca-virada-nas-relacoes-da-cplp-diz-presidente-portugues>> [Consultado a 19/02/2017].
- PORDATA, 2017. Base de Dados Portugal Contemporâneo. *PORDATA* [online]. Disponível em: <<http://www.pordata.pt/Home>> [Consultado a 27/02/2017].
- Wendt, A., 1999. *Social theory of international politics*. Nova Iorque: Cambridge University Press.

A Resposta da União Europeia às Migrações Irregulares Marítimas: Iniciativas em Mar

João Almeida Silveira

1. Introdução

A atenção da União Europeia sobre questões de imigração ilegal é uma constante nos documentos e declarações estratégicas na área da defesa e segurança. A título exemplificativo em 1999, no Conselho Europeu de Colónia, o combate à imigração ilegal figurava no âmbito da luta contra a criminalidade organizada (CEur, 1999). Anos mais tarde, em 2003, a Estratégia Europeia em Matéria de Segurança (EES) verteu esta preocupação nos mesmos moldes que em Colónia (CEur, 2003). Em 2008 a questão foi abordada na síntese do relatório de execução da EES, onde foi feita a ponte entre a degenerescência dos Estados e a criminalidade, incluindo as migrações ilegais. Os conflitos no Médio Oriente e nas fronteiras da UE mereceram reflexão no documento (CEur, 2008). A par da questão externa, também, no campo da segurança interna a questão das migrações foi trabalhada, por exemplo, na Estratégia de Segurança Interna da União em 2010, onde o controlo fronteiriço e a gestão dos fluxos migratórios é referido (CEur, 2010). Pese embora os sucessivos documentos a mencionarem esta questão, os fluxos migratórios irregulares¹ só adquiriram destaque na agenda securitária após 2013.

Fruto da degenerescência política do Norte de África – situação destacada, por exemplo, no relatório de execução da EES de 2008 –, assistiu-se ao aumento da instabilidade interna em vários países da região – notavelmente na Síria e na Líbia –, à redução da capacidade destes países em controlarem as suas fronteiras, e à vontade dos nacionais de alcançarem o solo comunitário como forma de escaparem à conflitualidade e violência interna. Neste quadro de instabilidade, nas fronteiras próximas da UE, assistiu-se ao aumento dos fluxos de migrações marítimas irregulares do Norte de África para solo da UE. Estes fluxos migratórios que cruzam o mar Mediterrâneo, fazem-se em embarcações sem condições de navegabilidade, originando um forte dilema junto das comunidades europeias que se encontram entre i) a vontade e desejo de garantir segurança interna e ter controlo sobre os que entram na fronteira da UE; e ii) as obrigações normativas autoassumidas de acolher aqueles que procuram refúgio dos conflitos. Este dilema e dimensão de fluxos resultou na ascensão da questão das migrações na agenda securitária comunitária.

1 A expressão “fluxos migratórios irregulares” serve ao longo deste *paper* para designar os fluxos de pessoas cuja situação jurídica durante o período de trânsito não seja de imediata afeição.

Enfocando nas iniciativas encetadas pelos Estados-membros e pela União em mar, o *paper* procura perceber as formas utilizadas pela UE para endereçar a os fluxos irregulares de migração marítima. É nosso objetivo refletir sobre as iniciativas tomadas, de forma a tentar encontrar formas de as tornar mais condicentes com valores comunitários, dos quais o respeito pelos direitos humanos se destaca. Notamos, contudo, que tal como presente nos documentos de estratégia securitária da União que os eventos em mar são consequência de situações em terra, daí que a dualidade terra/mar esteja presente ao longo deste trabalho. Para a nossa análise fazemos uso de análise qualitativa e quantitativa da literatura e dados existentes, quer de fontes governamentais quer não governamentais.

Na primeira parte do *paper* debruçamo-nos sobre a tipologia de fluxos migratórios irregulares, bem como sobre as origens, motivos e meios utilizados na travessia do Mediterrâneo. Seguidamente analisamos a reação comunitária à crise dos refugiados, contextualizando as razões explicativas da ação comunitária. Na terceira parte debruçamos-mos sobre o tipo de iniciativas desenvolvidas no mar para controlar/combater os fluxos irregulares. Por fim concluímos com algumas recomendações, enfocando na necessidade de galvanizar a opinião pública europeia para a questão dos refugiados e para a necessidade de inverter discursos antirrefugiados como modo principal de reforçar a ação comunitária e melhor endereçar a problemática.

2. Fluxos Irregulares Marítimos no Mediterrâneo: Contextualização do Problema

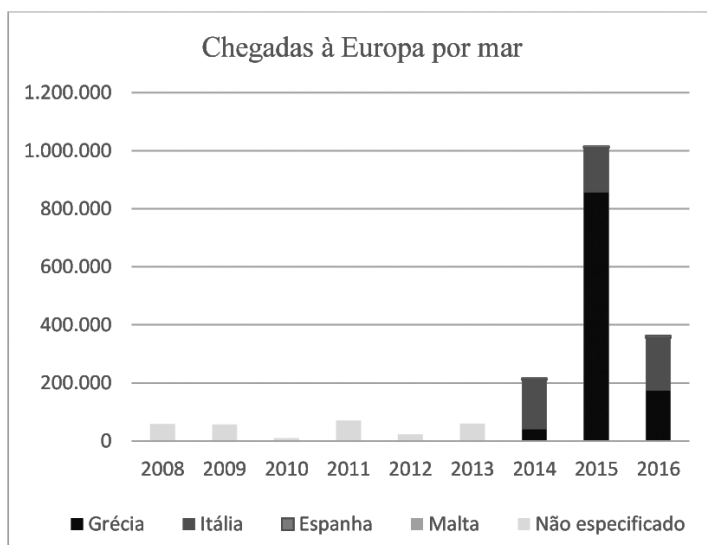
2.1 Números e Rotas

Números relativos aos fluxos irregulares no mar Mediterrâneo são de difícil aferição, dado o carácter irregular dos mesmos. Não obstante os fluxos de pessoas que alcançam as costas marítimas dos Estados-membros, principalmente a partir de 2013, aumentaram até 2015, tendo-se verificado uma inflexão em 2016. Com o trânsito irregular, em embarcações não adequadas para navegação, tem-se assistido a um crescente número de naufrágios que resultam na perda de milhares de vidas humanas, não tendo este número decaído com a diminuição do fluxo em 2016 (UNHCR, 2017). A nível mundial as rotas do Mediterrâneo são as que contabilizam um maior número de mortes (Sunderland *et al.*, 2015). A esta situação de elevados fluxos, com rasto de morte a ele associado, bem como a composição dos que procuram alcançar a União Europeia via rotas marítimas convencionou-se apelidar de “crise dos refugiados” (Drwiega, 2015).

De acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), expressos na figura 1, o número de refugiados/migrantes chegados à costa da UE por via marítima aumentou significativamente entre 2014 e 2015 (ano de pico), tendo diminuído em 2016 de acordo com os números disponibilizados pelo ACNUR em fevereiro de 2017. De notar que os valores apresentados pelo ACNUR variam ligeiramente nas suas próprias bases de dados para os casos de Itália e Espanha. Os valores apresentados na figura 1 referem-se ao somatório da rubrica *Monthly Arrival Trends*. Apesar da diminuição das chegadas em 2016, o número de vidas humanas per-

didadas ou dadas como desaparecidas tem seguido uma trajetória ascendente, e em 2016 verificaram-se 5.096 mortes ou desaparecimentos em mar, uma subida de 1.325 face a 2015.

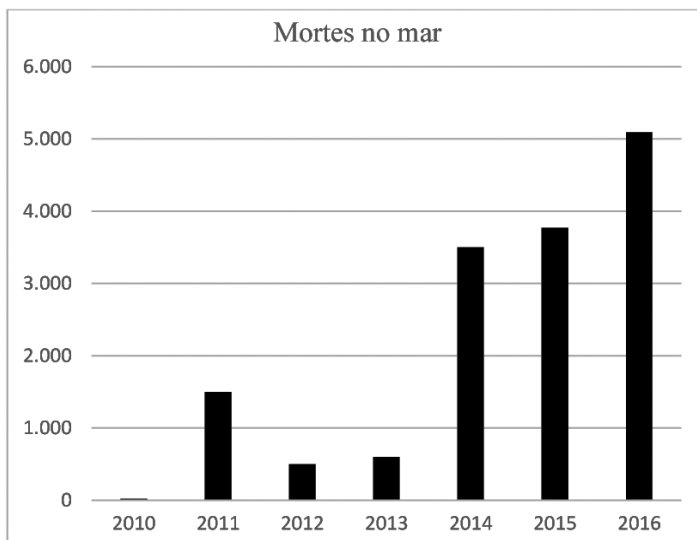
Figura 1 – Número de refugiados/migrantes chegados à costa dos países da UE por mar



Fonte: United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR (2017).

Em 2014 e 2015 o principal Estado-membro recetor destes fluxos foi a Grécia, seguido da Itália – que liderava em 2014 –, Espanha e Malta. Em 2016 o número de chegadas a Itália superou ligeiramente o número de chegadas à Grécia (UNHCR, 2017). O relativo baixo número de chegadas a Espanha, malgrado a proximidade territorial com o Norte de África via ilhas Canárias, estreito de Gibraltar, Ceuta e Melilla, explica-se pelas iniciativas tomadas pelo governo espanhol no sentido “fechar” o acesso marítimo às suas costas, de dissuadir migrantes de efetuarem essas travessias, e de reforçar as barreiras físicas nos seus territórios de territorialidade contígua no Norte de África – *i.e.*, Ceuta e Melilla. Pese embora este esforço, cujo custo entre 1993 e 2013 se sagrou em 700 milhões de euros, o número de chegadas a Espanha têm aumentado desde 2012 (Godenau e López-Sala, 2016).

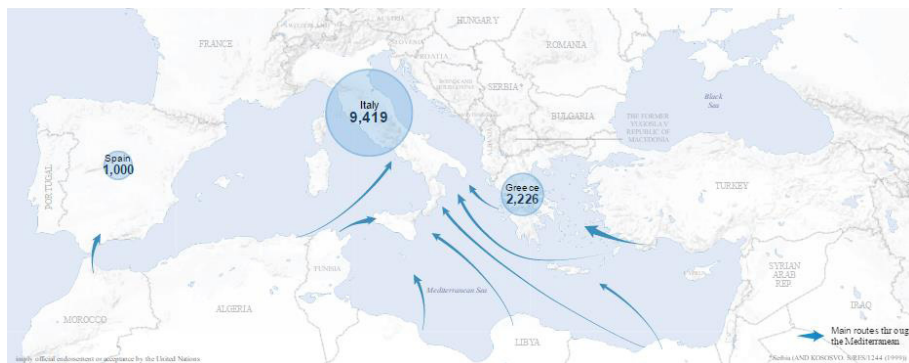
Figura 2 – Número de refugiados/migrantes mortos ou desaparecidos no mar Mediterrâneo



Fonte: United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR (2017).

Das várias rotas existentes (ver figura 3) destacam-se: i) rota do sudeste Mediterrâneo onde os migrantes atravessam o mar Egeu da Turquia para a Grécia; ii) rota do Mediterrâneo central, onde a entrada na Europa se efetua via Itália, com as ilhas italianas de Lampedusa e Linosa a constituírem-se como os maiores focos de entrada de migrantes (Cumplings *et al.*, 2015; Hampshire, 2015); e iii) rotas para Espanha que incluem Gibraltar, ilhas Canárias, Ceuta e Melilla.

Figura 3 – Principais rotas marítimas de acesso à Europa por migrantes/refugiados em 2016.



Fonte: United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR (2017)

2.2 Origens, Motivos e Meios

Uma análise aos países de origem dos que atravessam o Mediterrâneo do Norte de África em direção à Europa revela uma situação de fuga de cenários de violenta conflitualidade, instabilidade interna e/ou abusos sistemáticos de direitos humanos, bem como graves dificuldades económicas (Cummings *et al.*, 2015; Drwiega, 2015; Hampshire, 2015; Sunderland *et al.*, 2015; Sutherland, 2016; Swing, 2016). Os motivos dos migrantes – requerentes de asilo ou não – variam conforme a sua nacionalidade e ao longo da viagem entre o seu país de origem e o país de destino (Cummings *et al.*, 2015). De acordo com o ACNUR as principais nacionalidades a chegarem à UE irregularmente via mar em 2016 são: Síria, Afeganistão, Iraque, Paquistão, Eritreia, Nigéria, Irão, Gâmbia e Somália. Destas Síria, Afeganistão e Iraque representam em conjunto 68% das chegadas (UNHCR, 2017).

De entre os Estados de origem a Síria destaca-se não apenas pelo volume de nacionais que procuram asilo na UE, mas também pela situação de guerra civil que aflige o país. Geralmente as guerras civis são caracterizadas como conflitos de extrema violência e insegurança onde proliferam atrocidades, tornando as condições de habitabilidade e sobrevivência extraordinariamente precárias. Utilizando uma imagética religiosa, as guerras civis são, por vezes, representadas como pertencendo às mais profundas regiões do inferno, com um nível de terror superior a outras formas de conflitualidade (Mitchell, 2004). A guerra civil Síria encaixa nesta descrição. Com efeito às várias forças intervenientes no conflito – *e.g.*, forças governamentais, milícias pró-governamentais, grupos armados não estaduais, rebeldes, ISIS – são atribuídas ações como ataques deliberados e indiscriminados contra civis, prisões arbitrárias, desaparecimentos forçados, tortura e raptos (Sunderland *et al.*, 2015). Como resultado milhões de sírios procuraram e procuram refúgio nos países vizinhos adjacentes e na Europa (Cummings *et al.*, 2015; Hampshire, 2015; Sunderland *et al.*, 2015; Swing, 2016) e em maio de 2015 estavam contabilizados cerca de quatro milhões de refugiados sírios nos países vizinhos, com destaque para a Turquia que acolhia 1,7 milhões e para o Líbano que acolhia 1,2 milhões de refugiados (Sunderland *et al.*, 2015).

Na Somália as lutas territoriais entre as milícias Al-Shabab e forças governamentais originam, de ambas as partes, ataques contra civis, violência sexual, detenções e prisões arbitrárias. No Afeganistão a instabilidade e violência são originados pelas forças Talibãs que procuram controlar o território afegão e recorrem para tal a ataques contra civis – *e.g.*, raptos. Na Líbia a indefinição governativa, falta de infraestruturas e falta de respeito básico pela lei cria, também, uma situação de abusos de direitos humanos como detenções arbitrárias, espancamentos e tortura nas prisões – *e.g.*, chicoteamentos, choques elétricos. Na Eritreia não existindo uma situação de conflitualidade armada interna, existe uma violação sistemática dos direitos humanos dos cidadãos sob forma de conscrição sem limite temporal; trabalhos forçados durante a conscrição; prisões arbitrárias; detenções e desaparecimentos forçados; tortura e outros tratamentos degradantes durante a detenção; restrições à liberdade de expressão, consciência e movimento; repressão da liberdade religiosa; expropriações de terra e discriminação étnica – *e.g.*, a membros da etnia Afar e Kinana, entre outros. A gravidade da situação foi reconhecida em junho de

2015 pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas que exortou a comunidade internacional a ajudar os que fogem da Eritreia (Sunderland *et al.*, 2015, p. 15).

Dada a distribuição da nacionalidade dos que chegam à Europa, e contexto do país de origem, parece claro que razões além da procura de melhoria de condições económicas existem, e que, portanto, há causa para se denominar a presente crise como “crise dos refugiados”, mesmo considerando que durante a travessia estes não têm esse estatuto².

A travessia do Mediterrâneo é feita utilizando barcos com poucas condições de navegabilidade. Os barcos que chegam à costa espanhola denominados de *pateras* são normalmente de madeira, mas frágeis (Godenau e López-Sala, 2016), já os que saem da Líbia e da Turquia são insufláveis e navegam sobrelotados com comida, água e combustível muitas vezes insuficientes para a viagem (Sunderland *et al.*, 2015, p. 27). A organização destas travessias é efetuada por redes de contrabando, sendo que 9 em cada 10 refugiados atualmente na Europa, alcançou o continente através destas redes (Miles, 2016). O custo associado à viagem por cada refugiado varia entre os dois e os seis mil euros (Drwiega, 2015; Miles, 2016), resultando num lucro para as redes terroristas estimado entre cinco a seis mil milhões de euros só em 2015 (Miles, 2016; Sutherland, 2016). Os pagamentos destes montantes iniciais não garantem a segurança na travessia nem se constitui como valor final. Organizações internacionais relatam que os traficantes exigem a meio de caminho pagamentos adicionais, cujo não cumprimento pode resultar em abusos e violência sobre os migrantes na forma de torturas³ ou violações. Adicionalmente registam-se casos de migrantes sequestrados ou vendidos como escravos durante as travessias (Drwiega, 2015; Sunderland *et al.*, 2015).

A instabilidade que assolou o Norte de África e o Médio Oriente no rescaldo da Primavera Árabe, em particular a degradação político-securitária na Líbia bem como a grande procura, criaram condições propícias ao aparecimento e florescimento de redes de tráfico ilegais operacionalmente capazes que facilitam o movimento migratório do Norte de África para a Europa (Cummings *et al.*, 2015; Drwiega, 2015; Hampshire, 2015; Sunderland *et al.*, 2015; Swing, 2016).

3. O Dilema Comunitário

3.1 Valores e Atitudes

O quadro supra descrito onde existe uma crise humanitária internacional às portas da UE, faria supor uma ação engajada e forte por parte da organização que na sua ação

2 O termo refugiado legalmente só pode ser aplicado aqueles que comprovadamente cumpram os requisitos enunciados no Artigo 1.º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, *i.e.*, alguém que receia “com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar” (ONU, 1951). Durante o período de trânsito estas condições não são passíveis de serem aferidas.

3 *E.g.*, espancamentos com tubos de ferro e borracha e chicotes, trabalhos forçados, e os que tentam fugir são por vezes abatidos (Sunderland *et al.*, 2015).

externa se tem procurado afirmar, tal como enunciado por Ian Manners (2002), como um “poder normativo”⁴. Enquanto poder normativo a UE pauta a sua ação por tentativas de influência de normas internacionais, com objetivos sociais e morais, tendentes à promoção e avanço civilizacional a nível mundial. De entre as suas principais bandeiras destacam-se os princípios da livre circulação interna, de abertura do comércio, ideias, e investimentos a nível global; a utilização de instituição e ações multinacionais internacionais comuns para superar constrangimentos religiosos ou culturais; bem como a promoção da Paz, do Estado de Direito e dos Direitos Humanos (Manners, 2002; Smith, 2009). Todavia na sua resposta à crise dos refugiados está a pôr em causa alguns destes princípios, nomeadamente a liberdade de movimento (Hampshire, 2015; Kessler, 2016), a promoção dos direitos humanos e a proteção da dignidade humanas (Kessler, 2016).

Considerando os valores e obrigações comunitárias seria natural um claro esforço da UE em operações de busca e salvamento, bem como na criação de instrumentos legais de acesso e proteção de populações refugiadas com vontade de serem acolhidos em solo da União (Kessler, 2016). Tal não se tem verificado por razões de política interna e de identidades nacionais. Mais do que questões monetárias ou técnicas o entrave ao acolhimento de refugiados deve-se a lutas internas de poder, assentes em posturas populistas e extremistas de alguns partidos políticos (Hampshire, 2015; Swing, 2016). A questão das quotas de recolocação de refugiados é exemplificadora desta situação já que em termos de impacto sobre a população o sistema de quotas teria um efeito limitado. Se atentarmos no caso da Eslováquia – opositora ao sistema –, verificamos que com o sistema de quotas teria que receber apenas cerca de 802 requerentes de asilo o que representa 0,01% da sua população. Quando comparamos com o esforço efetuado por Estados como o Líbano cuja percentagem de refugiados em relação à sua população natural de cerca de 29%, constata-se o relativo impacto diminuto da medida (Hampshire, 2015).

Mitos, medos e desinformação estão na base deste tipo de atitudes com apoio popular (Kahanec, 2015; Swing, 2016). De entre estes destacam-se a associação de migrantes à perda de empregos, à baixa de remuneração, ao abuso do Estado social, e ao aumento das taxas de criminalidade⁵. Contudo estudos realizados não comprovam a fruição destes argumentos (Kahanec, 2015). Com efeito o bom acolhimento de migrantes e refugiados tem efeitos positivos, como o aumento do *soft power* dos Estados de acolhimento – *e.g.*, aumento da capacidade de influência dos acontecimentos –, promoção dos valores do país de acolhimento – *e.g.*, através da educação dos refugiados na escolas nacionais –, melhoria das condições de sobrevivência das populações não deslocadas – *i.e.*, as popula-

4 O tipo de poder da União é, por vezes, também descrito como poder civil. Tal deve-se, entre outros, à análise de François Duchêne que via na União pouca capacidade de poder armado (militar), mas poder económico suficiente para “domesticar” as relações entre Estados (Duchêne, 1973, p. 19).

5 Fruto do populismo e de sentimentos nacionalistas inflamados alguns Estados-membros erigiram muros nas suas fronteiras externas para prevenir a entrada de refugiados nos seus países. Tal atitude levou o Ministro dos Negócios Estrangeiros francês Laurent Fabius a considerar a atitude avessa aos valores comunitários (van Selm, 2016). Não obstante este tipo de medidas ou semelhantes continuam a ser tomadas por Estados-membros, inclusive por Estados tradicionalmente recetivos a refugiados – *e.g.*, Reino Unido.

ções que não saíram da área de conflito –, bem como possíveis ganhos económicos a longo prazo através do estabelecimento de relações comerciais com os países de origem findo o conflito (Quilliam, 2015). Efetivamente diversidade cultural e comunidades multiétnicas bem integradas têm o potencial de gerar bem-estar social e ganhos económicos (Swing, 2016).

A crescente securitização do *dossier* dos refugiados tem, também, colocado em causa a resposta a esta crise em observância com o respeito dos direitos humanos dos que procuram entrar na Europa. A UE tem, efetivamente, privilegiado uma ação focada na contenção do fenómeno – *i.e.*, redução do número de migrantes/refugiados a chegarem à UE –, ao invés de uma ação focada na proteção das populações (Godenau e López-Sala, 2016), ou no endereçar das causas profundas das migrações, tal como o declarado no Conselho Europeu de junho de 2014 (CEur, 2014). Também no plano interno esta lógica securitizadora tem provocado alterações de comportamento face aos refugiados. De acordo com relatos de alguns refugiados à organização Human Rights Watch, estes sentiam-se bem-recebidos pelas populações, e sentiam que havia a perceção de que fugiam à guerra, contudo com o passar do tempo passaram a sentir que eram vistos como uma ameaça à segurança nacional, e tratados como terroristas, mesmos nos países vizinhos e grandes recetores de refugiados como o Líbano (Sunderland *et al.*, 2015, p. 7).

3.2 O Poder das Tragédias

Na resposta a situações de crise a UE é usualmente descrita como um ator reativo, tendente a iniciativas *ad hoc*, com forças internas conflituantes que agem na base do mínimo denominador comum, e com dificuldade na concertação de uma posição comum (Smith, 2009; Comelli, 2013). A resposta da UE à crise dos refugiados imbui estas fragilidades.

Como resposta a esta crise a União Europeia tem investido fortemente na segurança externa das suas fronteiras, contudo conflitos e posicionamentos distintos intraeuropeus têm dificultado uma resposta comum, bem como a cooperação entre os vários Estados-membros. A ausência de uma verdadeira e efetiva política comum para as migrações manteve a questão no âmbito das prerrogativas soberanas estatais (Andersson, 2016). As estratégias seguidas quer pela UE, quer pelos Estados-membros tem-se concentrado fundamentalmente em selar rotas de fluxos irregulares e em prevenir e dissuadir migrantes de fazerem as travessias. Adicionalmente preocupa-se com atacar redes de contrabando e destruir preventivamente os barcos usados pelos contrabandistas. O sucesso desta estratégia é diminuto, já que o reforço de uma parte da fronteira faz com que partes mais permeáveis da fronteira sejam exploradas, adicionalmente não considera as razões de perigo iminente à vida e de desespero dos que tentam chegar à Europa, logo não conceptualiza que aumentar os riscos da viagem pode ser insuficiente para dissuadir os que fazem a travessia, tendo apenas o efeito de aumentar a probabilidade de mortes. A juntar a este elemento a ausência de alternativas legais de acesso ao território da UE que não impliquem a utilização de rotas irregulares ajuda a fomentar redes de tráfico, cujo combate é uma prioridade assumida pela UE (Sunderland *et al.*, 2015; Godenau e López-Sala, 2016).

Desbloquear a ação comunitária para uma ação firme e estruturada sobre a crise necessitou de dois incidentes mortais que receberam ampla cobertura midiática e impeli-ram a ação comunitária. A 19 de abril de 2015 o naufrágio de uma embarcação com destino à Europa resultou na perda de 800 a 900 vidas no Mediterrâneo. Como resposta a este incidente os líderes europeus reuniram-se e acordaram em patrulhar os mares e criar um sistema que visava afundar embarcações suspeitas de prática de servirem para o tráfico de refugiados para a Europa (Hampshire, 2015; IISS, 2015). No encontro entre os ministros dos negócios estrangeiros e da administração interna dos Estados-membros de 23 de abril foram acordados quatro linhas de ação para resolver o problema dos refugiados: i) reforçar a presença em mar; ii) combater os traficantes; iii) prevenir fluxos de migrações ilegais; e, iv) reforçar a solidariedade interna (Council of the European Union, 2015).

Adicionalmente em maio a Comissão Europeia propôs um sistema de redistribuição dos refugiados pelos vários Estados-membros, contudo esta última medida não foi concretizada por forte contestação de alguns Estados (Hampshire, 2015).

A contestação dos Estados-membros a esta proposta da Comissão Europeia tinha por base a Convenção de Dublin segundo a qual os requerentes de asilo junto da UE só o podem requerer num país da UE e, no caso de o pedido ser feito já em solo comunitário, o país onde o asilo deve ser requerido é o primeiro país comunitário de chegada. Esta provisão procura evitar situações de *asylum-shopping*, i.e., requerer asilo em vários países para posteriormente escolher o país mais vantajoso. Todavia esta situação criou um maior peso aos países do Sul da Europa, porquanto são os primeiros países nas rotas de chegada de migrantes irregulares, logo de acordo com a Convenção de Dublin têm o ónus de dar resposta aos mesmos. Devido aos desequilíbrios que esta situação gera, foi acordado a transferência de fundos para os países do sul através do Fundo Europeu para os Refugiados, bem como ajuda operacional no âmbito do Frontex. Todavia este mecanismo não endereça a principal fragilidade da Convenção de Dublin que coloca toda a pressão dos fluxos irregulares de migração nos Estados-membros com fronteiras externas à UE (Hampshire, 2015).

Após a tentativa falhada de redistribuição de refugiados, em agosto de 2015 a Comissão Europeia aprovou um pacote multianual de 2,7 mil milhões de euros a serem distribuídos entre os Estados-membros até 2020, com o intuito de os apoiar nas iniciativas para lidar com a crise dos refugiados. A questão da redistribuição dos refugiados entre os Estados-membros encontrou apoio junto dos Estados apenas após um outro incidente trágico. A morte e ampla difusão midiática do menino sírio Aylan Kurdi em setembro de 2015 que chocou a opinião pública europeia. Como reação a Alemanha e, posteriormente, a França decidiram apoiar a proposta da Comissão Europeia de redistribuição de refugiados. Adicionalmente a Alemanha anunciou a sua intensão de não proceder à devolução dos refugiados sírios em território alemão ao primeiro país de chegada dos mesmos dentro da UE. Esta solução permitiu acalmar as tensões Norte/Sul, contudo incitou tensões Este/Oeste já que países como a Hungria, Polónia e Eslováquia demonstraram serem contrários ao sistema de quotas pretendido pela Comissão Europeia, e pretendiam o cabal cumprimento das disposições da Convenção de Dublin (Hampshire, 2015). Tal situação revela que a linha de ação traçada no encontro de 23 de abril no sentido de

reforçar a solidariedade interna não se verificou, inobstante existirem já uma série de iniciativas comunitárias que procuraram responder ao problema. Na secção seguinte discutiremos algumas dessas iniciativas decorrentes em mar.

4. Iniciativas Comunitárias

O foco principal deste *paper* são as respostas em mar à crise dos fluxos irregulares marítimos, todavia, e como refere Jeremy Black (2009), o que se passa no mar repercute-se em terra e vice-versa. Assim, antes de analisarmos as respostas em mar, consideramos relevante chamar a atenção para a existência de mecanismos e instrumentos adicionais, e por vezes complementares, que devem ser equacionados na análise da questão dos fluxos migratórios irregulares. O estabelecimento de acordos bilaterais ou multilaterais são um bom exemplo. Estes acordos, que normalmente têm associados benefícios económicos ou de ajuda ao desenvolvimento, podem permitir: i) tornar expeditas algumas iniciativas como o *fast-track return* que “devolvem” os migrantes aos Estados de onde estes partiram; ii) criar operações de fiscalização conjuntas em mar ou em terra, nos países de origem ou países de trânsito; iii) estabelecer sistemas multinacionais de troca de informações (Godenau e López-Sala, 2016); iv) estabelecer centros de informação nos países de origem ou de trânsito; e, v) endereçar as causas profundas da migração (Sunderland *et al.*, 2015). Este último ponto é um expresse desejo da UE (CEur, 2014), contudo a sua ação em endereçar as causas profundas da migração tem-se revelado com pouco sucesso (Sunderland *et al.*, 2015).

4.1 Patrulhamento

O reforço do patrulhamento marítimo tem como objetivo monitorizar os fluxos irregulares de migração, bem como dissuadir traficantes de pessoas, drogas e armas ou de outras atividades ilegais de utilizarem determinadas rotas (Godenau e López-Sala, 2016). Constituem-se, portanto, como operações de controlo de espaço marítimo (*sea control*)⁶ que visam negar o uso do mar (*sea denial*) aos contrabandistas.

No âmbito comunitário existem várias iniciativas de patrulhamento como a Integrated Border Management (IBM), implementada através da EUROSUR que tem como objetivos: i) controlar migrantes irregulares; ii) regular viajantes irregulares; e, iii) controlar as “fontes inteligentes” (*smart borders*) da UE. A IBM integra sistemas nacionais num quadro comum o que ajuda a reduzir custos. Usa tecnologias terrestres, aéreas e marítimas para controlar as migrações irregulares além das fronteiras nacionais. A lógica subjacente a este tipo de patrulha é a de interceptar barcos enquanto estes estão em trânsito, impedindo desse modo a sua chegada física à costa da UE. O sucesso deste tipo de ini-

6 “As operações de controlo de um espaço marítimo (*Sea Control*), ou interdição de área, existem desde sempre e mantêm-se como operações típicas de uma marinha que tem como missão garantir o uso do mar num determinado espaço e durante um determinado tempo e, quando necessário, poderá converter-se em negar ou limitar o seu uso a um antagonista (*Sea Denial*). O controlo do mar requer uma abordagem tridimensional, onde se inclui o ar, a superfície e a sub-superfície, o que implica a existência de uma situação aérea favorável. Não se constitui como um fim em si mesmo, mas antes como uma condição para possibilitar o seu uso” (Gomes e Correia, 2012, p. 54).

ciativas depende da capacidade de não só interromper rotas utilizadas, como prevenir utilização de rotas alternativas, de outro modo o reforço na patrulha desencadeia, apenas, alteração das rotas. Tal verificou-se, por exemplo, quando Espanha reforçou a sua componente de patrulha, originando deslocação das rotas habituais para rotas alternativas via terra, ou via mar, em direção a Itália e Grécia (Godenau e López-Sala, 2016).

Associado a este tipo de iniciativas – patrulhamento e negação de mar – está, por vezes, a prática de *push-back*, que consiste em interceptar embarcações no mar e fazê-las regressar ao seu local de origem. Itália, por exemplo, prosseguiu entre 2009 e 2010 uma política ativa de *push-back*, tendo obrigado embarcações a regressarem à Líbia (Marianna, 2011). Esta prática foi considerada ilegal pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, por exemplo, no caso “Hirsi Jamaa e outros vs. Itália” que julgava o ato da armada italiana ter interceptado um barco com migrantes somalis e eritreus que procuravam entrar da Europa vindos da Líbia. Após a sua interceção o barco com os migrantes foi obrigado a voltar para Líbia. Perante os factos o tribunal concluiu que a prática violou o artigo 4.º do protocolo 4.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos referente à “Proibição de expulsão coletiva de estrangeiros”, o Artigo 3.º da convenção referente à proibição da tortura e de tratamentos desumanos ou degradantes (ECtHR, 2016). Considerando que muitos dos que atravessam o Mediterrâneo o fazem para requerer asilo convém fazer menção à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 onde é expresso que um requerente de asilo ou um refugiado não pode ser expulso ou repellido⁷ para um país em que a sua vida ou liberdade possa ser posta em causa em virtude da raça, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social, ou opinião política. Tal é, também, aplicável a outros territórios. Os que não sendo refugiadas temam tortura ou abusos graves dos seus direitos humanos ou que estejam a fugir a conflitos estão, também, protegidos pela regra do *non-refoulement* (UNHCR e IMO, 2015). Todos os Estados-membros ratificaram a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, sendo esta transposta para a lei comunitária através do Artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e do Artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (FRA, 2013).

Iniciativas de dissuasão e patrulha no sentido de negar acesso ao mar reforçam a convicção e as críticas expressas por alguns de que a União Europeia está mais preocupada em evitar a entrada de migrantes/refugiados na União do que em prestar assistência aos que atravessam o Mediterrâneo, muitas vezes em fuga de cenários que os qualificam como refugiados (Godenau e López-Sala, 2016). Para combater esta imagem a União Europeia tem um conjunto de iniciativas que navegam entre o espectro de operações de patrulhamento e de busca e salvamento.

7 Artigo 33.º (1) “Proibição de expulsar e de repelir” da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados onde se lê: “Nenhum dos Estados contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas” (ONU, 1951). Este artigo é, por vezes, referido na literatura como princípio de *non-refoulement*.

4.2 Busca e Salvamento

A corrente situação de grandes fluxos a atravessarem o Mediterrâneo em direção à Europa em embarcações não adequadas para navegação obriga a um esforço robusto para se evitarem mais perdas humanas (Kessler, 2016). No mundo marítimo existe já uma grande tradição de prestar assistência aos que emitem sinais de socorro. Quando uma embarcação pede socorro embarcações governamentais ou privadas têm a obrigação de prestar assistência, contudo apenas os Estados com jurisdição sobre a área onde o pedido de socorro ocorreu é responsável por encetar esforços para que a pessoa resgatada seja desembarcada em segurança, *i.e.*, onde a vida da pessoa não seja mais ameaçada, onde exista condições humanas básicas – comida, abrigo, assistência médica –, e onde possam haver transportes para o destino final da pessoa resgatada. Esta obrigação é independente da nacionalidade, *status* ou circunstância em que são encontrados (UNHCR e IMO, 2015). Dada esta necessidade, primeiro os Estados-membros do Sul e posteriormente a UE, desenvolveram iniciativas para responder ao número crescente de desastres no mar.

O governo espanhol, por exemplo, reforçou os meios humanos e técnicos para operações de busca e salvamento através do SASEMAR (Salvamento y Seguridad Marítima). Este plano previa duplicar a capacidade de busca e salvamento, através da incorporação de embarcações de alta velocidade em zonas que os migrantes chegavam em *pateras*. Entre 2008 e 2012 as buscas e salvamento resgataram 26.425 migrantes irregulares no alto mar (Godenau e López-Sala, 2016, p. 10).

Do mesmo modo, entre outubro 2013 e outubro 2014, o governo italiano criou e operou a Mare Nostrum, operação com o intuito de patrulhar as águas mediterrâneas e conduzir missões de busca e salvamento a migrantes em perigo. Esta missão permitiu o resgate de náufragos, salvando vidas humanas (Drwiega, 2015; IISS, 2015; Kessler, 2016). Com um alcance geográfico de 20.408 milhas náuticas esta operação de um ano custou 10 milhões de euros ao Estado italiano e produziu resultados positivos – cerca de 80 mil vidas salvas (Sunderland *et al.*, 2015) –, contudo devido aos elevados custos e falta de adesão ou apoio da UE e dos aliados europeus, esta foi cancelada. Um dos exemplos desta falta de apoio está na retirada do Reino Unido. Após ter apoiado a operação no sentido de prestar assistência aos refugiados que atravessam o mar Mediterrâneo o Reino Unido retirou-se perante as pressões internas que consideravam a assistência aos refugiados como um elemento incentivador às migrações irregulares (Drwiega, 2015). Esta operação é tida por vários analistas como um exemplo a seguir dado o seu carácter territorial alargado e capacidade de meios. (Drwiega, 2015; Sunderland *et al.*, 2015).

A missão italiana, entretanto, viria a ser substituída por uma operação comunitária, gerida pela agência Frontex, a Operação Triton. Contudo o alcance geográfico da Triton é extraordinariamente reduzido quando comparado com a Mare Nostrum – apenas 26 milhas náuticas –, tem menos recursos ao seu dispor e está mais concentrada no controlo fronteiriço do que em atividades de busca e salvamento de refugiados (Drwiega, 2015; IISS, 2015; Kessler, 2016). Adicionalmente, a missão responde a pedidos de socorro, mas não procura proactivamente esses navios (Sunderland *et al.*, 2015, p. 24). Em 2015 o alcance geográfico da Triton foi alargado e os meios reforçados. O orçamento em 2015

fixou-se em 38 milhões de euros. Além da Triton, a Frontex tem ainda ativa a Operação Poseidon Sea na Grécia, cujo orçamento em 2015 se fixou em 18 milhões. Para 2016 há planos para o aumento do orçamento das missões em 45 milhões de euros (Frontex, 2015).

4.3 EUNAVFOR MED: Uma “Abordagem Compreensiva”

Acrescentando às respostas no âmbito da agência europeia Frontex, a UE aprovou a 18 de maio de 2015 a Operação EUNAVFOR MED, subseqüentemente rebatizada de Operação Sophia, uma operação militar que atua no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). É uma operação PCSD eminentemente coerciva, cujo foco principal é a dissuasão e eliminação de redes de tráfico de migrantes e não o resgate e salvamento de refugiados. Apesar de se constituir como uma operação militar, logo no âmbito da defesa, estabelece estreita colaboração, articulação e cooperação com entidades do foro da segurança interna como a Europol ou a Frontex. Assim a operação reforça o nexu securitário interno/externo da União Europeia. Adicionalmente esta operação inclui-se no âmbito da abordagem compreensiva⁸ utilizada pela UE na gestão de crises (IISS, 2015; Tardy, 2015; Drwiega, 2015).

Uma operação deste tipo tinha já sido solicitada pela Grécia e por Itália em novembro de 2013. Em março de 2015 a Itália voltou a pressionar a UE no sentido do estabelecimento de uma operação no âmbito da PCSD, quando do lançamento da operação nacional Mare Sicuro, cujo objetivo era proteger dos terroristas embarcações italianas e plataformas petrolíferas ao largo da Líbia (IISS, 2015). A operacionalização plena desta missão ocorreu em julho de 2015. Apesar de ter gozado do apoio da quase totalidade dos Estados-membros, a sua implementação foi adiada por dificuldades em receber o aval do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), órgão internacional que autoriza o uso da força de forma legítima ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas (IISS, 2015; Tardy, 2015).

Como missão foi definida pela Decisão (PESC) 2015/778 do Conselho de 18 de maio de 2015: “contribuir para o desmantelamento do modelo de negócio das redes de introdução clandestina de migrantes e de tráfico de pessoas na zona sul do Mediterrâneo central [... bem como], identificar, capturar e destruir navios e bens utilizados, ou que se suspeita serem utilizados pelos traficantes e pelas pessoas suspeitas de estarem envolvidas na introdução clandestina de migrantes” (Conselho da UE, 2015). Torna-se claro por este mandato que o objetivo dos líderes da UE reside mais no combate aos traficantes do que em operações de busca e salvamento (Kessler, 2016).

Conta com a participação 22 Estados-membros que contribuíram com meios aéreos – inclusive veículos aéreos não tripulados – e marítimos. Itália é o país responsável pela operação, sendo o Quartel-General situado em Itália e o comandante da força, também,

8 Através da “abordagem compreensiva” a UE faz uso, articula e mobiliza vários instrumentos de gestão crises, sendo estes de cariz diplomático, militar, militar-civil, económico ou humanitário de forma a endereçar as causas profundas dos conflitos em acordo com a comunidade internacional (Silveira, 2015).

italiano (Drwiega, 2015; IISS, 2015). É interessante referir que após a retirada do apoio britânico à Operação Mare Nostrum da marinha italiana, o Reino Unido apoia a Operação Sophia (Drwiega, 2015). Em termos de custos comuns, cobertos pelo mecanismo Athena para um ano de mandato, estão previstos 11,82 milhões de euros (Tardy, 2015). Esta é a segunda operação marítima da UE no âmbito da PCSD, o que reforça a dimensão marítima da mesma (Tardy, 2015).

A operação foi dividida em três fases, com mandatos distintos (Conselho da UE, 2015), sendo que os tempos para cada fase não foram definidos (Drwiega, 2015).

- A primeira fase destina-se à “detecção e a monitorização das redes de migração através da recolha de informações; [e] patrulhamento em alto mar, em conformidade com o direito internacional” (Conselho da UE, 2015). Em termos de área está restrita a iniciar-se a 12 milhas náuticas da costa Líbia. Originalmente a UE pretendia ter acesso às águas territoriais Líbias, porém as autoridades líbias e alguns membros do CSNU – *e.g.*, Chade, Rússia, Senegal, Venezuela – opuseram-se (IISS, 2015).
- A segunda fase tem por mandato “procede[r] à subida a bordo, busca, confisco e desvio em alto mar e mares territoriais de navios suspeitos de serem utilizados na introdução clandestina de migrantes ou no tráfico de pessoas” (Conselho da UE, 2015). Iniciou-se a 7 de outubro de 2015 e tem como objetivos: i) interromper o modelo de negócio dos traficantes e ii) salvar vidas. Esta fase iniciou-se mesmo antes da autorização oficial do CSNU que, apenas no dia 9 de outubro de 2015 com a Resolução 2240, auferindo à Operação Sophia um mandato coercivo ao abrigo da lei internacional. Adicionalmente apelou a todos os Estados a agir judicialmente contra os contrabandistas. Note-se que a Alta Representante (AR) tinha referido em setembro de 2015, que a operação poderia ter agido contra traficantes em várias ocasiões (mais de 15) caso tivesse tido autorização do CSNU (IISS, 2015; Tardy, 2015).
- A fase três incluía ações em terra. Contudo ainda não foi possível autorização do CSNU para essa ação (IISS, 2015). De acordo com o mandato, na terceira fase, a operação poderia tomar “todas as medidas necessárias contra um navio ou bens conexos, inclusive através da sua destruição ou inutilização suspeitos de serem utilizados na introdução clandestina de migrantes ou no tráfico de pessoas no território desse Estado” (Conselho da UE, 2015).

Apesar de ser enquadrada no conceito de abordagem compreensiva (*comprehensive approach*) da UE, a Operação Sophia responde apenas aos efeitos da crise dos refugiados, sem endereçar as suas causas profundas da crise. Não obstante interage com outras missões como a Operação Triton, assim como com entidades e organizações internacionais como a União Africana (UA), NATO ou a UN Refugee Agency (UNHCR). Adicionalmente a UE articula com as autoridades líbias num esforço conducente à reconciliação política na Líbia. Tenta, ainda, controlar o influxo e migrantes para a Europa através do aumento da assistência no controlo fronteiriço da Líbia e apoia reformas no setor da segurança na Líbia (IISS, 2015).

A operação é, ainda, recente no entanto existem algumas reservas quanto ao sucesso da mesma. A incapacidade de atuação *out-of-area*, a adaptabilidade dos traficantes às presções das forças de defesa e segurança europeias, bem como a lucratividade da atividade de tráfico de seres humanos em virtude da crescente procura, criam reservas quanto à capacidade da UE em eliminar as redes de tráfico, elemento que se constitui como principal objetivo da operação (IISS, 2015; Tardy, 2015). A terceira fase da operação, que envolveria uma componente terrestre, está em causa porquanto as autoridades líbias não concordam com intervenções da União Europeia na Líbia. Afora a questão da autorização é necessário cuidar que as medidas de combate ao tráfico não obriguem contrabandistas e migrantes a escolherem rotas ou processos ainda mais perigosos para efetuar a travessia (Sunderland *et al.*, 2015).

Em termos operacionais o curto prazo e curto alcance geográfico não permitem a maximização da força comunitária. Adicionalmente as capacidades aéreas e navais são limitadas, pelo que maior envolvimento dos Estados-membros é necessário para o sucesso da operação (IISS, 2015).

5. Considerações Finais

Resolver a crise dos refugiados implica, no curto prazo, a utilização de métodos diversificados tendentes a melhorar a segurança dos que procuram a Europa como refúgio, a melhorar a integração dos que chegaram à Europa, e a um combate sistemático às redes de tráfico. No longo prazo é necessário desenvolver estratégias para resolver as causas estruturantes causadoras dos massivos fluxos de migração, tais como conflitos e instabilidade política no médio oriente.

O forte pendor geral da União Europeia na criação de barreiras protetoras da Europa quer a nível físico quer a nível legal podem originar uma situação de fomento à migração irregular, dificultando o sucesso das operações em curso. Em acréscimo as divisões e tensões internas quanto ao tratamento a dar aos refugiados acarreta dificuldades acrescidas na capacidade de coordenação dos Estados-membros (Andersson, 2016).

Quanto à capacidade da União em prevenir a perda de vidas humanas em travessias marítimas irregulares, relatórios diários de novos naufrágios indicam uma falha nesta dimensão (van Selm, 2016).

Apesar destes elementos negativos a União mostrou, no passado, capacidade de adaptação a alterações contextuais e de melhoria da sua ação, como evidenciado pelo caso da Operação Atalanta, cujos resultados iniciais eram, também eles, incipientes. *Lato sensu* em momentos de profunda crise e divisão interna a União mostrou capacidade de resposta (mesmo que demorada) e de superar divisões em prole de objetivos comuns (Silveira 2015). No caso da Operação Sophia foi já possível resgatar mais de mil refugiados das águas do Mediterrâneo (Drwiega, 2015) o que se constitui como elemento positivo.

No que respeita à relação com as populações comunitárias, a União Europeia foi, justamente, acusada no passado de não contribuir para o envolvimento e informação das populações nas suas ações de segurança e defesa (Silveira 2015). Todavia neste caso

assiste-se a uma tentativa de humanizar a operação, concedendo à mesma um carácter humanitário que procura afastar críticas quanto à inação da União em relação à perda de vidas humanas. Rebatizar o nome de EUNAVFOR MED para Operação Sophia é um exemplo dessa tentativa, porquanto Sophia foi o nome escolhido por uma refugiada para dar à sua filha após esta ter nascido num navio alemão, momentos depois de ser resgatada do mar (IISS, 2015).

A literatura sobre a temática é prolífera em sugestões e recomendações tendentes a melhorar a resposta comunitária. Estas podem ser divididas em cinco grandes grupos:

- 1) Questões técnicas: i) criação de sistemas de emergência de recolocação de refugiados (Hampshire, 2015, p. 11); ii) melhoria do sistema de recolocação interna dos refugiados, de modo a não onerar em demasia apenas alguns países (Hampshire, 2015); iii) melhorar as ajudas financeiras, técnicas e de coordenação aos Estados-membros (Kessler, 2016, p. 29); iv) facilitar esquemas de reunificação das famílias de refugiados de forma a aumentar o bem-estar dos mesmos. Neste ponto é importante observar uma definição lata do conceito familiar incluindo parentes próximos (Hampshire, 2015; Sunderland *et al.*, 2015; Kessler, 2016).
- 2) Canais de chegada: i) fomentar o diálogo e apoio a países de trânsito dos fluxos migratórios (Hampshire, 2015; Swing, 2016) e ii) criação de sistemas legais ágeis que permitam aos refugiados obter entrar na Europa sem recorrer a esquemas de tráfico ilegal, através, por exemplo, da emissão de vistos humanitários em embaixadas ou consulados dos Estados-membros nos países de origem ou países transitos (Hampshire, 2015; Sunderland *et al.*, 2015; Kessler, 2016).
- 3) Questões operacionais: reforço das atividades e meios de busca e salvamento no Mediterrâneo, à semelhança da Operação Mare Nostrum da marinha italiana (Drwiega, 2015; Sunderland *et al.*, 2015; Kessler, 2016).
- 4) Atuação estratégica de longo prazo: i) endereçar as causas profundas da crise (Sunderland *et al.*, 2015; Swing, 2016) e ii) desenvolver uma estratégia comum de longo prazo para a questão das migrações na Europa (Swing, 2016).
- 5) Atuação junto das populações: contribuir para a desmistificação dos potenciais efeitos negativos das migrações para a Europa através de ação política e cívica capaz de contrariar discursos xenófobos (Kahanec, 2015; Quilliam, 2015; Sunderland *et al.*, 2015; Swing, 2016).

Verificamos, a partir da seleção supra exposta, que a gestão da crise dos refugiados extravasa questões do âmbito operacional e que operações em mar se constituem como uma peça num conjunto mais alargado de iniciativas, cuja coordenação e articulação são indispensáveis para a resolução da crise. Considerando que i) é comumente aceite que os problemas na resposta à crise da UE se devem a questões políticas e não a questões meramente técnicas e ii) que os momentos de avanço na resposta comunitária foram coincidentes com aumento de pressão da opinião pública conclui-se que a União é permeável às suas opiniões públicas, pelo que uma ação junto das populações se constitui como um elemento fundamental para a resolução da crise dos refugiados em observância dos valores normativos da União

Ao analisar o estado da democracia Alain de Benoist (2011) notava que é necessário ter imaginação política. Também neste caso é necessário ter imaginação que permita desenhar discursos e visões alternativas sobre o real impacto dos refugiados junto das comunidades europeias. A construção de um novo paradigma no campo das ideias e das perceções populares implica, assim, a desconstrução de discursos que exploram o medo das populações. Inverter discursos populistas baseados em desinformação e no medo é, assim, um elemento central na criação de um novo discurso público capaz de aglutinar as opiniões públicas e, com isso, capaz de conceder aos agentes políticos e públicos o espaço necessário para desenvolverem políticas e esquemas de atuação que respondam aos desejos de segurança das populações europeias, sem prejuízo das obrigações normativas da União face aos refugiados.

A associação entre refugiados e terroristas apresenta-se como um bom exemplo de como é possível inverter discursos sobre os refugiados. Partidos extremistas como a Front National em França, apresentam os refugiados como possíveis agentes terroristas e como um grupo propenso à realização de ataques terroristas contra as populações Europeias. De facto na sequência do ataque em Berlim em dezembro de 2016 Marine Le Pen⁹ associou o mesmo à vaga de refugiados (The Local, 2016). Este tipo de discursos procuram aumentar o sentimento de insegurança das populações europeias, e causar nas mesmas reações adversas ao acolhimento de refugiados. Como subproduto desta estratégia, é aumentado o impacto psicológicos dos ataques junto das populações, o que favorece a estratégia das organizações terroristas que procuram fomentar a instabilidade no interior dos Estados europeus. A inversão deste tipo de discurso passa, por exemplo, por transmitir a mensagem de que os refugiados podem ser utilizados como agentes ao serviço dos Estados de acolhimento no combate ao terrorismo, através, por exemplo, da denúncia de eventuais atividades de recrutamento e radicalização nos campos de refugiados; ou da recolha de informação sobre redes de contrabando de migrantes; ou ainda sobre a situação no terreno nos seus países de origem, entre outros. Assim é possível corroer a imagem de refugiados enquanto agentes de insegurança, e promover a imagem de refugiados enquanto possíveis promotores de segurança. No campo económico é, também, possível inverter discursos populistas que associam refugiados a dificuldades económicas e perda de direitos laborais, promovendo a mensagem de que comunidades de refugiadas são potenciais geradoras de atividade económica e de repovoação de áreas europeias em decréscimo demográfico, desde que devidamente integradas e informadas acerca das regras e costumes locais.

Atingir esta mudança de paradigma ideológico e social é o passo mais importante para que se possam tomar verdadeiros passos quer para melhorar a resposta dada até ao momento, quer para contribuir para endereçar as causas profundas da crise. A crise dos refugiados está, assim, ligada a uma crise identitária e à falta de uma ideologia aglutinadora das populações europeias em torno de valores assentes na racionalidade e prova científica, e em aspirações humanistas e de respeito pelo outro e pelos direitos humanos.

9 Dirigente da Front National.

Referências

- Andersson, R. 2016. Hardwiring the frontier? The politics of security technology in Europe's "fight against illegal migration", *Security Dialogue*, 47(1), pp. 22-39.
- Benoist, A. de, 2011. *The Problem of Democracy*. Londres: Arktos.
- Black, J. 2009. *Naval Power*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- CEur, 1999. *Conselho Europeu de Colónia 3-4 de Junho de 1999. Conclusões da Presidência, Anexo III – Declaração do Conselho Europeu sobre o Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa*. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm [Acedido a 28/06/2014].
- CEur, C. E., 2014. *Conselho Europeu 26-27 de Junho 2014. Conclusões. Agenda estratégica da União Europeia em Tempos de Mudança*. EUCO 79/14. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/143506.pdf [Acedido a 26/07/2014].
- CEur, C. E., 2010. *Estratégia de Segurança Interna da União Europeia. Rumo a um modelo europeu de segurança*. Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf [Acedido a 05/08/2014].
- CEur, C. E., 2008. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*. S407/08. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf [Acedido a 28/05/2012].
- CEur, C. E., 2003. *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa Segura num Mundo Melhor*. Bruxelas. Disponível em <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000021001-000022000/000021590.pdf> [Acedido a 15/03/2014].
- Comelli, M. 2013. Potential and Limits of EU Policies in the Neighbourhood. *Notre Europe – Jacques Delors Institute, Policy Paper* 68.
- Conselho da UE, 2015. Decisão (PESC)2015/778 do Conselho de 18 de maio de 2015 relativa a uma operação militar da União Europeia na zona sul do Mediterrâneo central (EUNAVFOR MED). *Jornal Oficial da União Europeia* L 122/31.
- Council of the European Union, 2015. *Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement*. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/> [Acedido a 21/04/2017].
- Cummings, C. *et al.*, 2015. Why people move: understanding the drivers and trends of migration to Europe. *Working Paper* 430, dezembro. Londres: Overseas Development Institute. Disponível em <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/10208.pdf> [Acedido a 31/01/2016].
- Drwiga, A. 2015. Tragedy in the Mediterranean. *Armada International*, 39(5), pp. 8-13.
- Duchêne, F. 1973. The European Community and the Uncertainties of Interdependence. In: M. Kohntamm e W. Hager, eds., *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*. Londres: Macmillan, pp. 1-21.
- ECtHR, 2016. *Collective expulsion of aliens*. Factsheet. European Union Agency for Fundamental Rights [online]. Disponível em http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Collective_expulsions_ENG.pdf [Acedido a 13/06/2016].

- FRA, 2013. *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*. Luxembourg: Publications Office of The European Union.
- Frontex, 2015. *Frontex expands its Joint Operation Triton*, Frontex. Disponível em <http://frontex.europa.eu/news/frontex-expands-its-joint-operation-triton-udpbHP> [Acedido a 14/06/2016].
- Godenau, D. e López-Sala, A., 2016. Multi-layered Migration Deterrence and Technology in Spanish Maritime Border Management. *Journal of Borderlands Studies*, pp. 1–19. doi: 10.1080/08865655.2016.1174602.
- Gomes, F. e Correia, A., 2012. Conceitos e Tecnologia das Operações Navais: Da II Guerra Mundial aos Nossos Dias, *Cadernos Navais* n°42. Disponível em http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/estudos-reflexoes/cadernosnavais/cadernos_navais_n42_julho_setembro_2012.pdf [Acedido a 04/09/2014].
- Hampshire, J. 2015. Europe's Migration Crisis, *Political Insight*, 6(3), pp. 8-11.
- IISS, 2015. EU's naval mission in Mediterranean sets precedents. *Strategic Comments*, 21(6), pp. vi–vii.
- Kahanec, M. 2015. Martin Kahanec on the Myths and Truths of the European Migration Crisis, *School of Public Policy*, 24 September. Disponível em <http://spp.ceu.edu/article/2015-09-24/martin-kahanec-myths-and-truths-european-migration-crisis> [Acedido a 01/02/2016].
- Kessler, S. 2016. Safety, rescue at sea and legal access. *Forced Migration Review* n°51, pp. 28-29.
- Manners, I. 2002. Normative Power Europe: A contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp. 235-58.
- Marianna, P. 2011. Can/Will Italy be held accountable for its 'push back' policy in relation to international refugee, human rights and European Union law? *Working papers 2011/12*. London School of Economics and Political Science. Disponível em http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/MSU/documents/workingPapers/WP_2011_12.pdf [Acedido a 15/06/2016].
- Miles, T. 2016. Smugglers made \$5-6 billion off migrants to Europe in 2015: Interpol. *Reuters*, 17 May. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-smugglers-idUSKCN0Y81J4> [Acedido a 14/06/2016].
- Mitchell, N. J. 2004. *Agents of Atrocity: Leaders, Followers, and the Violation of Human Rights in Civil War*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- ONU, 1951. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. Disponível em <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Lisboa/conv-genebra-1951.htm> [Acedido a 21/04/2017].
- Quilliam, N. 2015. UK Election Notes: Foreign Policy Opportunities – Resettling Syrian. *Chatham House*, 4, October. Disponível em <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/17408> [Acedido a 01/02/2016].
- Silveira, J. 2015. *EUNAVFOR Atalanta: O compromisso da União Europeia com a Segurança Global*. Universidade do Minho.
- Smith, M. 2009. Between “soft power” and a hard place: European Union foreign and security policy between the Islamic world and the United States. *International Politics*, 46(5), pp. 596-615.
- Sunderland, J. et al. 2015. The Mediterranean Migration Crisis: Why People Flee, What the EU Should Do. *Human Rights Watch* [online], 19 de junho. Disponível em <https://www.hrw.org/report/2015/06/19/mediterranean-migration-crisis/why-people-flee-what-eu-should-do>.

- Sutherland, P. 2016. Saving Our Drowning Humanity. *Project Syndicate* [online] 13 de junho. Disponível em <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-refugee-crisis-mediterranean-deaths-by-peter-sutherland-2016-06> [Acedido a 14/06/2016].
- Swing, W. L., 2016. The Mediterranean challenge within a world of humanitarian crises, *Forced Migration Review* n°51, pp. 14-16.
- Tardy, T. 2015. Operation Sophia: Tackling the refugee crisis with military means. *Brief Issue* 30/2015. EUISS-European Union Institute for Security Studies.
- The Local, 2016. French far right blasts Germany's open doors refugee policy after Berlin "terror attack". *The Local* [online]. Disponível em <https://www.thelocal.fr/20161220/french-far-right-blast-germanys-open-refugee-policy-after-berlin-attack> [Acedido a 003/02/2017].
- UNHCR, 2017. *Refugees/Migrants Emergency Responce – Mediterranean (Regional Overview)*. United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR [online]. Disponível em <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> [Acedido a 24/02/2017].
- UNHCR, 2015. *Rescue at sea: A guide to principles and practice as applied to migrants and refugees*. United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR [online] Disponível em http://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/seamigration/Documents/UNHCR-Rescue_at_Sea-Guide-ENG-screen.pdf [Acedido a 13/06/2016].
- van Selm, J. 2016. Are asylum and immigration really a European Union issue? *Forced Migration Review*, n°51, pp. 60-62.

Do Papel Regulador da OMC à Defesa do Estado-Nação: Defesa Nacional *vs.* Economia Global¹

Elsa de Almeida
Guilherme Sousa
Ricardo Abel

Introdução

A Organização Mundial do Comércio (OMC) substituiu o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT)² como o grande palco de conciliação e regulamentação multilateral de comércio. Atualmente, os 164 países signatários da OMC representam perto da totalidade do comércio global. Devido aos diversos impasses ocorridos em meados do século XX, no que se refere ao sistema de comércio multilateral, existiu uma tendência de reunir e regular o estabelecimento de poder económico numa só instituição, tornando assim o mercado mais competitivo e equilibrado. Com efeito, o papel dos Estados até 1947, economicamente soberanos, entra em conflito com um novo paradigma nas relações internacionais do comércio, caminhando-se no sentido de uma verdadeira, globalização económica. Pretende-se, com este trabalho, dilucidar os contornos que moldaram o percurso do GATT até à OMC e de que forma estas OI e Acordos estão diretamente relacionados com o enfraquecimento da defesa nacional, tendo em conta os processos com os quais estas estruturas afetaram as diversas nações e atores internacionais, partindo da pergunta: qual a interferência da OMC na defesa nacional nos Estados globalizados e, em particular, no caso do Estado português.

1. Do GATT à OMC

Após a Segunda Guerra Mundial, surge a criação de uma nova ordem político-económica liberal, tida como necessária pelas potências ocidentais, com vista a fazer face à ameaça que os totalitarismos representavam para sistema internacional. As bases económicas dessa nova ordem – o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Inter-

1 Este texto foi revisto e sancionado exclusivamente pelos autores e *referees* do II Seminário IDN Jovem. O Núcleo de Edições do IDN declina qualquer responsabilidade na versão aqui publicada.

2 GATT, General Agreement on Tariffs and Trade, fundada em 1947, sendo este substituído pela OMC, em 1995.

nacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)³, mais vulgarmente conhecido como Banco Mundial foram criados pelo Acordo de Bretton Woods (Bretton Woods Agreement)⁴ de 1944.

Uma outra organização, com foco na estipulação de um sistema multilateral de comércio, seria a Organização Internacional do Comércio (OIC), não se materializou devido a divergências quanto à natureza do sistema de comércio. Por um lado, interessava aos EUA a anulação do imposto de importação e o término do sistema de preferências de comércio. Por outro lado, os países europeus, ainda em fase de recuperação de uma guerra, não podiam fazer frente à concorrência norte-americana, e, por isso, almejavam manter os seus sistemas preferenciais de comércio entre as colónias.

1.1. Desenha-se a Organização Internacional do Comércio

A Carta de Havana, escopo da Organização Internacional do Comércio em 1947, foi rejeitada pelos EUA que a transformou no GATT juntamente com outros 23 países. Em seu torno, cabe salientar que a criação de uma instituição verdadeiramente multilateral de comércio não interessava naquele momento aos EUA, por se constituir num bloqueio à sua supremacia económica e comercial face aos países europeus. Assim, fora criado um acordo entre as partes, em vez de uma organização em que os países tornar-se-iam membros.

Ao abrigo do GATT, estabeleceram-se oito rondas de negociações: Genebra (1947), Annecy (1949), Torkay (1950-51), Genebra (1956), em Genebra (1960-62), Genebra (1964-67), Tóquio (1974-79) e por último a ronda do Uruguai (1986-93) com a qual finalmente se instituiu a Organização Mundial do Comércio⁵.

Aquando da ronda do Uruguai em 1986, o GATT reunia 76 membros e outros 36 juntar-se-iam até 1995. As negociações do GATT, no princípio envolveram reduções tarifárias e tornaram-se, com o passar do tempo, também normativas, especialmente desde a ronda de Tóquio. Não foram apenas novos produtos que o GATT foi acrescentando aos seus acórdãos, mas um elevado número de ajustamentos e regulamentações e mesmo distorções de regras, contribuindo para a sua transformação num verdadeiro labirinto jurídico.

Pode-se afirmar que “a história da transformação do GATT é uma história de acumulação de acordos”. Deste modo, a OMC manteve as premissas iniciais, a estrutura jurídica e os acordos mais primordiais do GATT, atualizados ou reformulados. No

3 International Bank for Reconstruction and Development.

4 As negociações para o estabelecimento de um Sistema Monetário Internacional (SMI) começaram entre os EUA e o Reino Unido, ainda no decorrer da Segunda Guerra Mundial, em julho de 1944. Os dois países tentaram estabelecer um padrão comum. O primeiro passo era garantir a estabilidade monetária das nações. O acordo de Bretton Woods definiu que cada país seria obrigado a manter a taxa de câmbio de sua moeda “congelada” ao dólar, com uma margem de variação de 1%. A moeda norte-americana, por sua vez, estaria ligada ao valor do ouro numa base fixa.

5 A criação de uma organização multilateral de comércio tornou-se muito mais interessante para os EUA e para os países europeus tendo em conta um mundo pautado por um sistema de pequeno e médio comércio internacional, bem mais interessante que a Organização Internacional do Comércio (OIC), em 1947.

entanto a vontade de tornar a OMC numa instituição com maiores poderes já estava presente na ronda Uruguai, tendo sido delegado no seu Tribunal poderes sancionatórios bem como medidas de retaliação contra os seus membros⁶. Deste modo, ficou ao critério da OMC a avaliação regular das políticas de comércio externo dos membros por meio de *Mecanismo de Revisão de Políticas Comerciais*.

A estrutura da organização encontrava-se assim mais autónoma, não se centrando apenas na mera redução de tarifas alfandegárias, introduzindo novas temáticas, produtos e normas de comércio, indiciando, pelo menos do ponto de vista formal e organizacional, a interferência nos assuntos económicos dos Estados.

1.2. Estrutura da Organização Mundial de Comércio

A OMC subdivide-se em três conselhos: bens, serviços e propriedade intelectual, alargando-se em comités de estudo e negociação.

Hierarquicamente, os três Conselhos estão subordinados a um Conselho Geral, e este, por sua vez, à Conferência Ministerial, composta pelos chanceleres e ministros da área económica de todos os países membros.

Com a nova ordem internacional o GATT estabelecem em 1947 um conjunto de normas gerais que iriam nortear e regular o comércio entre partes, entre elas:

- Tratamento Geral da Nação Mais Favorecida (“Regra de Não-Discriminação entre as Nações”) Artigo I, ratificado pela OMC, diz que:
“Todas as vantagens, favores, privilégios ou imunidades acordadas por uma parte contratante a um produto originário de um país ou com destino a ele serão, imediatamente e sem condições, estendidos a todo o produto similar originário ou com destino ao território de todas as outras partes contratantes. Isto aplica-se aos direitos aduaneiros e a toda e qualquer espécie de imposições aplicáveis à importação ou exportação” (Rabih Ali Nasser, p. 70, citado de *Guide des règles et pratiques du GATT*, cit., v. 1, p. 26).
- Lista das Concessões, presente no Artigo II do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, determina a regulamentação e formação das partes contratantes a uma lista de produtos e tarifas, que devem ser aplicadas às demais partes contratantes, tornando o mercado mais equilibrado;
- Tratamento Nacional, ou “Regra de Não Discriminação entre Produtos”:
“As partes contratantes reconhecem que as taxas e as outras imposições nacionais, assim como as leis, regulamentos e prescrições que afetam a venda, compra, transporte, distribuição ou utilização de produtos no mercado nacional, e os regulamentos quantitativos nacionais prescrevendo a mistura, a transformação ou a utilização em quantidades ou em proporções determinadas de certos produtos não deverão ser aplicadas aos produtos importados ou nacionais de maneira a proteger a produção nacional” (Rabih Ali Nasser, p. 70, citado de *Guide des règles et pratiques du GATT*, cit., v. 1, p. 26).
- Regra de Transparência, presente no artigo X do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio obriga a publicação de todos os regulamentos relacionados com o

6 O GATT tornou-se um “mediador” entre as negociações dos membros a partir da ronda de Tóquio. No entanto, só em 1944 foi criada novas regras específicas como “Órgão de Solução de Controvérsias”.

comércio para o conhecimento dos governos dos demais países e agentes de comércio externo.

- Eliminação das Restrições Quantitativas, presente no Artigo XI do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio:

“Nenhuma parte contratante instituirá ou manterá à importação de um produto originário do território de outra parte contratante, à exportação ou à venda para a exportação de um produto destinado ao território de uma outra parte contratante, proibições ou restrições, e cuja aplicação seja feita por meio de contingentação, licenças de importação ou de exportação ou de qualquer outra natureza” (WTO, 2017). Desta forma restringe-se outros instrumentos protecionistas tais como quotas e barreiras não tarifárias, permitindo-se apenas as tarifas aduaneiras (salvo normas especiais para produtos agrícolas) (Rabih Ali Nasser, p. 70, citado de *Guide des règles et pratiques du GATT*, cit., v. 1, p. 26).

Também, e na sequência desse processo de negociação de tarifas (desde o GATT que se inicia bilateralmente) a “Regra do Maior Exportador”. Assim o maior exportador de um produto tem o direito de impor reduções de tarifas ao país importador. Pelo “Tratamento Nacional”, os países desenvolvidos beneficiam-se em relação aos menos desenvolvidos devido às tarifas por eles impostas. Isso traduz-se na competição, cada vez mais, desigual das partes. A “Regra de Restrição das Barreiras Quantitativas” tem sido desde a década de 1950, imposta pelos EUA através de quotas de importação sobre produtos primários, na sua maioria, para países subdesenvolvidos.

Com o incremento de poder da OMC face ao GATT, aquela organização aumentou o seu leque de poderes tais como acordos regionais de comércio, agricultura, serviços, propriedade intelectual, investimentos e meio ambiente. Durante as primeiras rondas do GATT, foram discutidas cláusulas especiais para os problemas agrícolas. Os produtos com maiores barreiras tarifárias eram os relacionados com os subsídios para regular quotas de importação, os ligados à saúde e cláusulas ambientais. Dentro das negociações na ronda de Doha, foram publicados aumentos de subsídio à agricultura dos EUA, gerando uma nova onda protecionista no seio da UE, originando novas negociações de políticas de subsídios.

Por fim, temas relacionados com o meio ambiente e comércio foram discutidos na ronda do Uruguai⁷ em 1995. Ainda no âmbito do GATT, foi criado um Comité do Comércio e Meio Ambiente. No entanto, o foco de discussão até à ronda de Doha foi a agricultura e o meio ambiente. Ainda assim, sem nenhum poder regulador e sancionatório. Contudo, estabelecem-se a categorização de “bens e serviços” ambientais no seio das negociações comerciais.

7 Segundo a OMC, os Acordos da ronda do Uruguai contém 97 disposições de tratamento especial e diferenciado para os países em desenvolvimento, que podem ser classificados em seis categorias: (1) disposições com o sentido de aumentar as oportunidades de comércio; (2) disposições que requerem que os membros da OMC resguardem os interesses dos países em desenvolvimento membros da OMC; (3) flexibilidade para o cumprimento das obrigações; (4) períodos de transição; (5) assistência técnica; e por último (6) disposições relacionadas com medidas para ajudar os países de menor desenvolvimento relativo (ver webpage da OMC).

Já em 1996, atualizou-se na pauta da OMC o tema dos “investimentos comerciais”, como modelo de aculturação. Milhares de acordos bilaterais e normas específicas regionais passaram a regulamentar os investimentos transnacionais. Mas nem sempre foram conseguidos consensos e estenderam-se as discussões sobre os conflitos de interesse entre a França e os EUA relativamente à produção musical e cinematográfica até a ronda de Doha. O comércio de serviços tornou-se também um importante mercado no fluxo global, acrescentando uma nova pauta de discussões no ano 2000 na OMC.

Já em 2001, ampliou-se a organização com a adesão da China e de vários países da Europa de leste, como a Rússia. Em janeiro de 2002, a OMC era composta por 144 países-membros.

Atualmente, os EUA são o principal parceiro da UE no que diz respeito às exportações, liderando a taxa de exportação com 16,6% em 2013, sendo o principal produto exportado as maquinarias e equipamentos de transporte (Eurostat, 2016).

O principal atrativo da União Europeia, do Japão e dos EUA é o mercado das telecomunicações, energia, ambiente, setor financeiro, saneamento, ambiente e serviços profissionais, tais como a consultoria jurídica. O direito da propriedade intelectual, o *copyright* e o direito de propriedade industrial – logomarcas, patentes e segredos industriais –, foi desde a fundação um dos objetivos a defender.

Em suma, essa vinculação dos membros signatários do acordo da OMC às políticas preventivas ambientais e comerciais podem-se constituir obstáculos ao comércio, ou por outro turno, são ameaças ao meio ambiente motivadas por condutas hostis canceladas pela OMC.

2. Portugal e a Globalização Económica

O próprio nome de globalização indica uma mudança que afeta o sistema de forma global. O caso de Portugal não foi diferente. Ao integrar-se numa União de países que pretendem cooperar entre si, revelou a existência de uma grande influência económica das grandes empresas no cerne do Estado.

Para uma análise mais cuidada sobre o papel de Portugal no sentido da globalização económica será analisada a evolução da relação de algumas multinacionais com o Estado Português. Assim, selecionamos, a Coca-Cola, a AREVA, a McDonald’s, a Samsung, a LG e a Google⁸ para demonstrar a implicação das suas ações na interferência da política económica de diferentes nações mundiais e os perigos securitários que Portugal poderá enfrentar no seu processo de globalização económica.

A OMC está organizada segundo princípios que caracterizam no seu comportamento geral. Tais princípios fazem parte de um complexo sistema legal que cobre todas as atividades da organização, como afirma, mas que podem ser totalizadas em 6 pontos⁹ exigíveis aos 164 países-membros, a saber:

8 Estas foram algumas das multinacionais com grande influência em termos económicos e sociais apresentados no documentário da SIC Notícias “Toda Verdade”.

9 A OMC apresenta, em seis pontos principais, quais são os princípios básicos que devem ser seguidos nas relações comerciais. A OMC conta com uma extensa rede de acordos e tratados, que auxiliam na negocia-

- 1) “Não-discriminação”;
- 2) “Maior abertura”;
- 3) “Previsibilidade e Transparência”¹⁰;
- 4) “Maior Competitividade”;
- 5) “Maior benefício para países menos desenvolvidos”
- 6) “Proteção do meio ambiente”.

2.1 Os Méritos dos Princípios da OMC e as Suas Contradições

A OMC surge com o intuito de regular o livre comércio entre os países e poder proporcionar uma competição justa e de igual forma para todos os países inseridos neste sistema. A partir de um conjunto de regras e normas que devem ser seguidas, os países competem, entretanto, muito das vezes essa competição não é justa, nem leal para os países mais fracos.

Para entendermos melhor esse cenário, é possível perceber com a teoria do sistema-mundo, de Wallerstein (2004, pp. 23-24), que considera os países divididos em três partes, os países centrais, que detém grande capacidade de produzir tecnologia e detentora da tecnologia da informação, como é o caso da Europa e América do Norte, os países semiperiféricos, que são aqueles com alguma fase de desenvolvimento industrial, como é o caso dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), e por fim, temos os países periféricos, que são considerados com bases fortes na agropecuária e baixo grau de desenvolvimento tecnológico, como é o caso de alguns países da África, América Central e Médio Oriente.

Com isso em vista, podemos passar para a análise de alguns pontos e princípios que a OMC defende, todavia não consegue efetivar seu cumprimento e tentar entender como uma instituição que pretende tornar o comércio mais equilibrado cria ao mesmo tempo algumas regras que podem ser contornadas a fim de favorecer as grades potências e grandes empresas internacionais, pondo em risco a segurança e defesa de alguns Estados mais fragilizados e menores economicamente.

2.2. A Escassez de Recursos e a Segurança Nacional

A competitividade, em consequência de uma maior abertura do mercado, provoca igualmente riscos na proteção ambiental. Assim, a OMC decretou um conjunto de “(...) medidas para proteger não só o ambiente, mas também a saúde pública, saúde animal e

ção internacional. Para efeito de tornar mais simples a sua compreensão, a própria OMC, em seus documentos oficiais divulga esta nota que contém uma síntese do que se propõe. Esses princípios devem ser seguidos, impreterivelmente, por todos os países membros da OMC.

- 10 *Accountability* é um conceito utilizado em Ciência Política para designar a responsabilidade que os governantes têm perante sua população em dar um *feedback*. O conceito de Guillermo O'Donnell, em seu artigo *Delegative Democracy*, utiliza o termo *accountability* com duas vertentes, que chamou de vertical e horizontal. Na vertente vertical de *accountability*, o autor considera os mecanismos institucionais que possibilitam aos cidadãos e à sociedade civil exigir a prestação de contas pelos agentes públicos, com eleições livres e justas. Na vertente horizontal, consiste em criar mecanismos que visem monitorar ou impor sanções criminais, com poderes e capacidades legais e de facto. É como se fosse uma autovigilância do poder.

saúde vegetal..” (n.d). Ora, a abertura de fronteiras permite não só um comércio aberto, mas igualmente a deslocalização de empresas, que desta forma se instalam em países onde as condições económicas são propícias a investimentos lucrativos, mas que podem ter riscos significativos para a segurança nacional.

Segundo José Mendes Dias (2016, pp. 219-225), a escassez de recursos facilita a adesão a organizações terroristas, como o Boko Haram, que produziram milhares de migrantes e refugiados nigerianos que seguiram para “os países vizinhos como o Níger, os Camarões ou ainda o Chade” (Dias, 2016, p. 224). Tal situação coloca pressão sobre o espaço e recursos naturais que incluem a água. Hassan (2015, *apud* Dias 2016, p. 34) afirma que “se não forem tomadas medidas, a competição pela terra e outros recursos naturais poderá originar conflitos” e, para o autor, os mais críticos são em particular os recursos hídricos.

Neste contexto, a saúde pública, animal e vegetal pode ser posta em causa por empresas como a Coca-Cola, que destroem recursos de extremo valor, como é o caso da água na Índia que necessita desses recursos para a alimentação e subsistência económica das comunidades locais, tal como é relatado no programa “Toda a Verdade” da SIC Notícias. Na reportagem *Índia Sempre Coca-Cola*, é possível observar como a multinacional Coca-Cola, detentora de cerca de 80 fábricas, à altura da reportagem na Índia, foi responsável pela poluição de cursos de água em regiões vítimas de escassez desse bem. Um dos casos referido no programa dizia respeito ao Estado do Rajastão no deserto indiano que atravessava uma seca, agravada pela poluição causada por pesticidas tóxicos. Nesta e outras regiões da Índia a gratuitidade da água, mesmo sendo escassa como nos elucidam os investigadores, permitia que a empresa gerasse lucros astronómicos, gastasse 500 mil milhões de litros de água e derramasse as águas residuais nas colheitas dos agricultores prejudicando-os quer na escassez da água potável quer na redução da produção agrícola de arroz, tendo esta sido reduzida em 40% prejudicando, assim, duplamente os agricultores locais.

A água poderá vir a tornar-se uma das razões essenciais para uma possível ameaça de guerra ou de conflitos interestatais como é referido por Brzezinski (2014, pp. 145-146, *apud* Dias, 2016, p. 225) “O risco de conflitos relacionados com a falta de água tenderá a intensificar-se à medida que o crescimento económico e o aumento da procura de água nos países emergentes como a Turquia e a Índia colidirem com a instabilidade e a escassez de água em países rivais como o Iraque e o Paquistão”

É possível assim observar o modo como os interesses empresariais do lucro, quando colocados à frente dos interesses do Estado, podem provocar, possíveis conflitos militares entre territórios pela indevida exploração de um recurso tão escasso e necessário como é a água, tal como a quantidade infinita de outros problemas que se poderão ligar ao esgotamento de tal recurso. É por isso uma questão que afeta não só a defesa nacional do Estado indiano como é o caso da reportagem, mas todo o panorama da segurança internacional na ótica da globalização.

2.3. A Interferência Transnacional em Setores Estratégicos

A exploração de recursos naturais por empresas transnacionais não diz respeito somente a recursos hídricos. O documentário “Toda a Verdade” na SIC Notícias em África Atômica (2015) retrata a promessa por parte dos governos, nomeadamente no Uganda e Tanzânia de que fornecerão energia elétrica a partir recursos minerais atômicos, através da exploração de urânio por empresas transnacionais oriundas de países ocidentais.

O documentário *África Atômica* (2015) revela um sonho: a possibilidade de energia atômica barata em países africanos com potencial de desenvolvimento e com imensas possibilidades, mas isso é impossibilitado pelo radicalismo e terrorismo extremista em algumas dessas nações que coloca as populações locais em risco. No documentário, é possível ver o caso do Uganda, um país com potencialidade para crescimento e com uma população jovem e instruída, que busca melhorar as condições energéticas a fim de desenvolver os seus negócios, mas que uma estrutura energética fraca e cara não suporta, atrasando desse modo o seu desenvolvimento.

Essa busca por melhores condições energéticas leva países como o Uganda e a Tanzânia, entre outros, a procurar soluções que os países ocidentais lhes proporcionam por estarem num processo de desenvolvimento mais avançado, mas esse recurso acaba por criar uma total dependência tecnológica favorecendo a exploração destes países pelo ocidentais desejosos de criar fontes de lucro.

A Tanzânia, rica em recursos minerais energéticos, procura auxílio junto de países europeus na exploração da energia atômica. O plano é tornar-se autossuficiente neste tipo de energia, bem como tornar-se um fornecedor, ainda que isso implique a destruição de parques naturais e zonas agrícolas, colocando em risco recursos como o trigo e o arroz, indispensáveis à sobrevivência dos habitantes. O país assim fortemente dependente da importação de bens alimentares terá uma exploração curta de urânio e uma grande perda económica. O resultado dessas ações será a aniquilação ambiental pondo em causa a saúde humana, impulsionando as migrações por um sonho nuclear efêmero.

Para Teresa Ferreira Rodrigues (2016, pp. 259-262), as migrações para países como os europeus, são “mostras de preocupação com as implicações de segurança decorrentes do generalizado envelhecimento das estruturas etárias e do aumento da percentagem de população residente não europeia. Simultaneamente, as Nações Unidas têm tentado combater as causas das migrações forçadas pela escassez alimentar e a pobreza, que parecem aumentar as probabilidades de conflito. Assim, as assimetrias de crescimento populacional e a globalização do envelhecimento e das migrações constituem três pontos de incerteza fundamental no *link* demografia e segurança. Todos decorrem do processo de evolução da transição demográfica e são eles os três fatores de contexto em termos do sistema de segurança global” (Rodrigues, 2016, p. 259). Existe assim, uma visão de que a insegurança expressa em conflitos entre Estados advém da “má articulação entre o crescimento demográfico, recursos vitais e desenvolvimento económico” (Rodrigues, 2016, p. 261).

No entanto, tal assunto não se esgota nas migrações causadas pelas circunstâncias, outros riscos são visíveis no documentário, tais como o caso da República Democrática do Congo, que é apresentado como um país enfraquecido e assolado pela guerra, com diversos grupos armados e exércitos oficiais, responsáveis pela morte de milhões de pessoas, aliando a sua ambição de crescimento à instabilidade política. Apesar dos diversos problemas, é conhecido o interesse de grandes multinacionais como a estatal francesa AREVA na exploração de depósitos de urânio e no investimento em novas centrais, envolvendo empresários como George Forrest, do Groupe Int. Forrest.

O Níger, um dos países mais ricos do mundo em recursos naturais, é ao mesmo tempo um dos países mais pobres a nível económico. A riqueza em urânio atrai empresas transacionais, como é o caso da AREVA, que pretende explorar a região comprometendo-se a melhorar o nível socioeconómico da população nigeriana. Contudo, como a reportagem apresenta, o nível de vida, em que se inclui o bem-estar ambiental e qualidade de saúde da população nigeriana, vem-se degradando ano após ano com os resíduos radioativos deixados pela empresa. Segundo Weiner e Russell, é visível a forma “como condições ambientais, tendências demográficas, doença, tecnologia e globalização económica criam soluções, mas também problemas, para (a guerra) e paz, a soberania, o desenvolvimento” (Rodrigues e Xavier, 2013, p. 60).

A exploração de urânio põe em causa a saúde populacional, as zonas ambientais, e a somar a isto a segurança nacional e internacional, pois existem 45 milhões de toneladas em Somair e Cominak, que, devido à falta de regulação, aparecem visíveis e a céu aberto, sendo deste modo, um risco enorme para a segurança internacional, podendo este material radioativo ser utilizado em ataques pelos grupos terroristas presentes nos locais, não só contra as populações locais, mas também, contra os países ocidentais como já foi visto em grupos terroristas ligados à Al-Qaeda.

2.4. A Competição e a Abertura Empresarial e os Conflitos entre Estados

A competição e a abertura económica defendidas pela teoria neoliberal demonstram que a interferência de empresas multinacionais em setores estratégicos, como é o caso da energia, em Estados soberanos ultrapassa a esfera privada, podendo afetar a esfera pública e gerar conflitos a partir do momento que uma empresa pede auxílio estatal ao país de origem, a fim de conquistar benefícios. As mesmas multinacionais podem, inclusive, quanto à soberania de um Estado, ser “source of both conflict and cooperation in international affairs. “Conflict is likely when multinationals seek home country support against host country restrictions and expropriations, or when the home country uses the multinational as foreign policy instrument, either intentionally or unintentionally” (States, Office e Wright, 1979, p. ii).

São exemplo de conflitualidade a proibição da comercialização da Coca-Cola em Portugal antes da revolução do 25 de Abril, durante o Estado Novo – pese embora neste caso não ter havido qualquer tipo de sanção económica – e a mesma proibição das lojas McDonald’s na Rússia mais recentemente após a anexação da Crimeia, levando este último caso sim, a sanções económicas por parte a União Europeia.

A partir de um documento do General Accounting Office¹¹ dos EUA é possível ver que existem preocupações que colocam as empresas e governos na mesa das negociações, abordando questões com implicações internacionais, como os Direitos Laborais e os Direitos Humanos. “The diversity of issues affected by the overseas operations of U.S.- based multinationals means that the Congress will always be considering related actions. Recent proposed and anticipated legislation affecting multinationals includes a proposal to revise the Fair Labor Standards Act to restrict importing goods not produced under acceptable labor standards, legislation on taxing overseas investment, and trade restrictions on countries that violate human rights. All are likely to affect U.S. foreign relations through multinationals operations. Often, a negative foreign relations impact of such legislation would be outweighed by other factors. But recognition that these impacts do exist, when multinationals are involved, improves the chances for effective and realistic policies” (States, Office e Wright, 1979, pp. i-ii). O mesmo documento revela que podem surgir entre nações a partir de determinadas ações levadas a cabo por multinacionais contra os princípios não só da OMC, mas inclusive do próprio Estado, como é referido no documento do General Accounting Office “Conflict is inherent in some multinationals operations, however, simply because of their perceived threat to national sovereignty and to the host nation’s ability to control its own economy and development” (States, Office e Wright, 1979, p. ii).

Quando um Estado é sancionado, isso pode levar a uma deterioração nas relações entre Estados. Um Estado pode sancionar multinacionais e isso gerar conflitos com o Estado que estas representam como referido no início. As próprias multinacionais, por seu lado, poderão, existindo a possibilidade, utilizar em seu favor o aparelho militar de Estado como defesa dos seus interesses económicos. Assim, os instrumentos económicos são fatores de conflito como defendem C. Richard Neu e Charles Wolf Jr., que visualizam o poder no Estado na ótica da posse de um diverso número de empresas que são a razão da sua riqueza económica e por isso: “elements of national security policy, economic instruments can influence the behavior of other countries by conferring economic benefits or imposing economic costs, or by displaying a credible capacity to do so. Foreign economic as well as military aid, technical assistance, and most-favored nation status can be used to confer such benefits (...) When economic instruments are used as adjuncts of security policy, they can be compared to military instruments” (Neu e Wolf Jr., 1994, pp. 74-75).

A importância que as empresas representam para o Estado a nível militar, técnico e de *status*, tal como se pode ver em C. Neu e Charles Wolf Jr. é a razão pela qual tais Estados investem em indústrias específicas, como os autores igualmente defendem. Na atualidade, tais indústrias estão ligadas ao mundo dos gigantes tecnológicos, que representam a capacidade de desenvolvimento e inovação de uma nação a nível global,

11 BY THE COMPTROLLER GENERAL REPORT TO THE CONGRESS OF THE UNITED STATES, General Accounting Office of the United States, DIGEST – I-II and MULTINATIONALS AND SOVEREIGNTY – II.

competindo por vezes no mercado, utilizando métodos de espionagem pouco ortodoxos para ultrapassar os seus adversários, como se tratasse da dominação espacial travada entre a URSS e os EUA durante a Guerra Fria. A Samsung ou a LG são alguns dos exemplos dessas táticas. Aliás, Winn Schwartau¹² em relação ao tema da espionagem industrial; começa mesmo por dizer *we are at war* (Alberts e Papp, 2000, p 339). O autor diz ainda que “the world is filled with countries and economic interests that are no longer siding with either of the two erstwhile superpowers. The Haves want to keep their piece of the pie and expand it; the Have Nots want a piece of the pie they never had. And everyone is fending for himself and his future survival in the evolving global economy” (Alberts e Papp, 2000, p. 339). O autor refere-se neste ponto à espionagem industrial que não se faz somente na área das tecnologias, mas que acaba por ser um dos mais afetados devido à sua importância crescente. Nestes casos, anos de investigação e bilhões gastos numa nova invenção ou produto podem ser perdidos com o seu roubo, sendo, assim, esse mesmo produto produzido por outra empresa sem enfrentar os custos e tempo inicial. E, quando estas situações envolvem nações com relações diplomáticas bilaterais ou multilaterais, tal clima pode deflagrar em situações diversas e com consequências inimagináveis e negativas. Ainda mais, num mundo de dados partilhados onde empresas possuem informações pessoais de diversos clientes, de diversas nações, (que essas) e essas empresas vendem pela maior licitação, colocando as identidades dos clientes em risco de roubo por *hackers* ou por outros Estados com intenções malignas.

A *Forbes* retrata o assunto da *Internet of Things* (IOT) em que fala num mundo conectado em rede entre pessoas e objetos no qual todos se interconectam numa partilha de informações. Um mundo onde todos os nossos dados pessoais e rotinas serão enviados para empresas, ou outros indivíduos. A própria *Forbes* imagina alguns dos problemas eminentes de tal tecnologia, em que as informações de um indivíduo podem ser roubadas através de *gadget* se tal como as de um indivíduo, também as de toda uma nação que integrará essa conectividade. Estes novos perigos para a segurança de um novo mundo mais tecnológico apenas capacitam empresas como a Google com maior poder económico, (tal como) a um maior controlo sob a humanidade, conhecendo os seus desejos e necessidades mais imediatas e controlando a disponibilidade de produtos e aumentando o número de vendas.

Perante tal situação, é possível aferir as consequências péssimas para a segurança portuguesa da sua entrada neste espírito de globalização, em que entrega cada vez mais o seu destino nas mãos de empresas e empreendedores de honestidade duvidosa e retirando o poder aos seus governantes e ao seu povo.

12 Class 2 Corporate Information Warfare by Winn Schwartau in Information Age Anthology Vol II: National Security Implications of the Information Age, pp. 339-340.

3. OMC e Portugal

3.1. A Defesa Nacional

O que conhecemos hoje por OMC foi uma das medidas de integração económica e regulamentação do comércio mundial. Tendo isto em vista, passaremos a discorrer sobre a integração de Portugal na OMC, bem como na União Europeia, para assim podermos entender de que forma Portugal se situa nesta nova ordem internacional e como isso alterou as suas relações internacionais.

Não há muito tempo atrás, a defesa de um Estado soberano fundamentava-se basicamente no seu aparato militar. Com a globalização e todas as suas consequências, esse paradigma mudou, transformando as relações internacionais. As componentes não-militares vêm tomando proporções cada vez maiores no que diz respeito à questão da defesa e segurança.

Com a bipolarização do mundo durante a Guerra Fria, as potências mundiais disputam o poder no campo militar e no campo político, e como consequência isso refletia-se no campo económico. A economia surgia como um coadjuvante no incentivo de novas armas bélicas, pois era um fator determinante no desenvolvimento desse aparato. Hoje, com a internacionalização e integração, a influência da economia chega a superar o fator político e militar.

Esta nova ordem internacional assume uma integração económica global em que os Estados devem repensar as suas defesas. O caso de Portugal não é diferente. Por estar integrado numa União Europeia, está sujeito a sofrer destes riscos e ameaças que aqui serão discutidos, e por este motivo deve repensar a sua defesa.

Segundo o *Dicionário das Relações Internacionais* (Sousa, 2005), a definição de “Defesa”, entre várias questões, é “(...) o que constitui defesa adequada em qualquer circunstância é alvo de interpretações subjetivas, dependendo de cálculos sobre o poder e intenções potenciais de um adversário, e da capacidade e força próprias, que inclui não apenas forças armadas e armamento, mas também força económica e moral civil”. Dessa forma, as preocupações relacionadas com a defesa não consistem somente na defesa bélica. Outras componentes são de igual importância.

A nova fase da globalização em que entramos no pós-Guerra Fria é constantemente criticada por fomentar as desigualdades e a perpetuação das mesmas. A hegemonia da economia de alguns Estados, feita através da aculturação e incentivo ao consumo, ocasiona muitas vezes o enfraquecimento dos Estados face à própria economia, e consequentemente, a transferência do controlo estatal para o controlo de empresas privadas estrangeiras, o que ocasiona uma ameaça transnacional. Segundo considera Milton Santos¹³, este período é uma globalização perversa, ele mesmo afirma que “um mercado

13 Em seus últimos livros, Milton Santos tratou da globalização. Ele abordou seus aspectos económicos, analisando o papel das empresas na internacionalização do capital, mas também os fluxos financeiros e suas implicações na cultura local. O geógrafo brasileiro teorizou e criticou sobre estes aspectos do mundo contemporâneo, propondo, ao final de sua vida, uma globalização solidária, baseada em outros valores que a da hegemônica. Ver *Globalização e Geografia em Milton Santos*, de Wagner Costa Ribeiro, Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo.

global utilizando esse sistema de técnicas avançadas resulta nessa globalização perversa” (Santos, 2000, p. 12)¹⁴.

A ideia de “globalização perversa” vem da obra de Milton Santos, “Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal”, e nele o autor discorre sobre como a globalização pode ser fantasiosa, e assumir uma ideia de desenvolvimento igualitário entre todas as regiões do mundo, resultando na redução das desigualdades, fim das ideologias e, por fim, o desaparecimento do Estado. A globalização como perversidade consiste no medo que acomete as populações. O medo da fome, da violência, do desemprego, ou seja, os medos que a competição neste mundo capitalista interligado gera. E por fim, a globalização como possibilidade, diz respeito à miscigenação dos recursos e da cultura. Através do conhecimento, seria possível criar uma comunidade de cooperação global, que caminharia para o desenvolvimento possível e concreto, sem um prejudicar o outro.

Em virtude deste novo quadro de integração, que ainda é recente, o conceito de defesa sofreu algumas alterações. Num sentido muito estreito, resumia-se apenas na essência militar. Ou seja, um Estado que valorizasse sua segurança e defesa estava muito bem preparado em termos militares, dando uma importância menor ao fator de defesa econômica. Hoje, numa amplitude de sentidos, a defesa nacional deve ser encarada com diversas vertentes, sendo uma delas, nesse quadro das relações internacionais, o do fator econômico. Como é possível observar em *Portugal e a Identidade Europeia de Segurança e Defesa* (EuroDefense, 1999), “Este processo de globalização econômica deveria ser acompanhado por mecanismos de ordem política para lhe regular os efeitos e para proteger os interesses das indústrias europeias, mas o que assistimos no campo político foi a perda pelos europeus de uma enorme oportunidade de intervir”.

A integração de Portugal na UE, bem como na OMC, representou uma perda de soberania dos Estados-membros e crescente perda de controle das suas economias, pois estes transferem parte da sua soberania para instituições supranacionais que farão o papel que os Estados antes desempenhavam no controle das suas próprias economias. Essa conjuntura de fatores e integrações econômicas, sistemas globais, fazem o cenário perfeito para o que pode ser chamado de guerra econômica, pois não é possível ter uma defesa bem preparada, com uma economia fraca. As palavras de Durão Barroso¹⁵ ilustram muito bem como se deu a entrada e os receios de Portugal quanto à entrada no bloco europeu:

14 A aldeia global homogeneizaria o planeta, quando ocorre o inverso, com desigualdades se acentuando; haveria a morte do Estado, quando na verdade ele está fortalecido ao serviço dos interesses de grupos hegemônicos; o fim da ideologia, quando na verdade esse conceito faz parte de uma ideologia de globalização perversa. Ver Gomes (2011).

15 É um político e professor português, ex-Presidente da Comissão Europeia (2004-2014). Em Portugal, foi subsecretário do Ministério dos Assuntos Internos, em 1985, e ministro dos Negócios Estrangeiros em 1992. Entre 2002 e 2004, ocupou o cargo de Primeiro-ministro da República Portuguesa. A 23 de novembro de 2004, Durão Barroso assumiu as funções de Presidente da Comissão Europeia, tendo sido reconduzido no cargo em novembro de 2009, após ter sido reeleito pelo Parlamento Europeu a 16 de setembro.

“No que diz respeito à decisão económica preocupa-me a pouca representação que temos os mecanismos do Banco Central Europeu e, no que respeita à questão militar, a necessidade de participar e de reforçar a nossa participação nas missões internacionais, nas missões de paz e de uma forma geral assegurar a indispensável credibilidade das forças armadas portuguesas também no plano internacional” (EuroDefense, 1999, p. 23).

Portanto, é muito mais fácil hoje destruir um Estado por meio das vias económicas do que por meio das vias bélicas. É por essa razão que os Estados, atualmente, vêm dando uma maior importância aos vetores não-militares, como é, por exemplo, o caso da França que considera as três componentes da defesa nacional: a defesa militar, a defesa económica e a defesa civil.

Para poder criar uma linha de pensamento de defesa nacional concisa e coerente, o governo português define quais são os *Conceitos Estratégico de Defesa Nacional* (CEDN)¹⁶. É um manual que serve para definir as políticas estratégicas de algumas questões que dizem respeito às ameaças, e algumas das estratégias de segurança. (para se defender delas.) Ao analisar o documento conseguimos mencionar alguns dos resultados a que chegaram com este relatório. O terrorismo transnacional, a criminalidade transnacional organizada, o ciberterrorismo e a cibercriminalidade, bem como a disputa por recursos naturais escassos e desastres naturais e mudanças climáticas são algumas das ameaças.

Esse novo poder que surge, ou seja, a influência do poder económico no seio dos Estados, mas que são controlados por empresas privadas, representam uma ameaça real, pois com os mercados abertos, e livre circulação de capital, essa nova forma de organização da economia não conhece fronteiras. Essa imposição do poder económico sobre o poder Estatal influencia diretamente no poder político. Consequentemente, as hegemonias internacionais e transcendentais aos Estados criam uma subjugação ao capital que funciona como força motriz do poder político. Diversos são os casos de empresas transnacionais que se instalam num determinado país e acabam por controla-los num determinado setor da economia. Isso significa que, talvez uma das maiores ameaças que a guerra económica representa para um Estado é a sobreposição às pequenas e médias empresas nacionais pelas enormes transnacionais, dada a competição, quase sempre desleal, por parte das transnacionais. Como é possível observar no *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, de 2013, confirma “i) a pressão, sem precedentes, dos mercados financeiros revelou as fragilidades decorrentes de uma arquitetura incompleta da União Económica e Monetária” (Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013, p. 8).

Ainda outro tipo de ameaças que os Estados sofrem, é a segurança dos sistemas de informações que servem como principal suporte para o funcionamento das atividades

16 O Conceito Estratégico de Defesa Nacional, publicado em *Diário da República* de 5 de abril de 2013, é o resultado de um amplo debate que “reuniu os mais diversos sectores da sociedade civil, conseguindo-se assim uma discussão a um tempo participada e aprofundada da política de defesa nacional”. O CEDN é, assim, caracterizado por “uma visão de conjunto da estratégia nacional, incluindo uma abordagem conceptual sobre os fundamentos que a enquadram e lhe dão coerência: o poder e a vontade; a mobilização de recursos materiais e imateriais”. Ver Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013.

vitais de um país, como exemplo, da economia e das finanças, levando a que o Estado invista cada vez mais na sua segurança cibernética. Num mundo cada vez mais interligado virtualmente, os Estados devem estar preparados contra um ataque virtual que possa vir a destruir a sua moeda, economia e finanças. “Se não bastassem as preocupações existentes com espionagem comercial, fraudes, erros e acidentes, agora as empresas também precisam de se preocupar com os *hackers*, invasões, vírus e outras ameaças que penetram através desta nova porta de acesso” (Espírito Santo, 2010, p. 3)¹⁷.

Num ponto de vista diferente da “segurança económica existem duas componentes dessas políticas de segurança: a primeira está direcionada em achar mecanismos militares que podem ser usados para gerar recursos económicos. A segunda é alusiva aos instrumentos económicos que podem ser usados para reforçar, ou mesmo aumentar a capacidade do poder militar (Neu e Wolf, 1994). Esse tipo de pensamento é muito utilizado em países que se fundamentam no *hard power*, como é o caso dos EUA.

Portanto, devemos perceber que há uma nova forma do modo como o mundo se move. O capital, nesta nova fase de conflitos, dita as regras e os Estados parecem segui-las. As empresas que até então não pareciam ter grande importância nos cenários políticos, agora assumem as rédeas, pela razão óbvia de serem os detentores do capital. O papel dos Estados consiste em preparar-se para este panorama e criar uma linha de Defesa Nacional, como já observamos em alguns dos estudos, como é o caso do Instituto da Defesa Nacional (IDN) e do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM). Entretanto o inimigo está muito mais longe do campo de batalha e das armas, é muito mais sutil, não conhece fronteiras e está, em grande parte, no campo virtual. Agora, exatamente por esse motivo, é talvez muito mais perigoso.

Considerações Finais

“A era da cavalaria chegou ao fim; sucedeu-lhe a dos sofistas,
economistas e contabilistas.”

Edmund Burke

Da doutrina que a economia política nos deixou, uma conclusão clara. Não há defesa estratégica nacional sem defesa económica estratégica. Não existe defesa forte sem, de igual modo, não se tiver uma economia forte. A primeira depende forçosamente da segunda premissa, ao passo que a segunda decorre da primeira.

Assim sendo, podemos inferir que a questão basilar da defesa nacional se funda na economia. A alienação desta, terá conseqüentemente o seu prejuízo, pondo em causa os alicerces da sua defesa, conduzindo à sua degradação. Compreendemos a OMC como um avanço institucional do GATT, tendo como finalidade a regulamentação do comércio internacional. Contudo, pouco avançou no que concerne à diminuição das desigualdades entre os países ricos e pobres. Considerando a heterogeneidade do mercado global, a

17 Esse tipo de pensamento é muito utilizado em países que se fundamentam no *hard power*, como é o caso dos EUA.

ampliação e atribuições de poderes que a Organização Mundial do Comércio representa no sistema capitalista reflete-se na necessidade dos Estados repensarem o seu papel no campo das relações internacionais do comércio e contribuírem para a regulamentação das economias no mundo cada vez mais complexo e globalizado.

Referências

- Alberts, D. S. e Papp, D. S., 2000. Information Age Anthology Vol II: National Security Implications of the Information, *CCRP publication series* [online]. Disponível em http://www.dodccrp.org/files/Alberts_Anthology_II.pdf.
- BY THE COMPTROLLER GENERAL Report to The Congress OF THE UNITED STATES U.S. Foreign Relations and Multinational Corporations: What's the Connection? (1978). D.C. 204. WASHINGTON: COMPTROLLER GENERAL OF THE UNITED STATES WASHINGTON. Disponível em <http://www.gao.gov/assets/130/123830.pdf> [Acedido em 10 de fevereiro de 2017].
- Ccilc, 2017. Os investimentos chineses em Portugal | Câmara de Comércio e Indústria Luso Chinesa. Disponível em <http://www.ccilc.pt/pt/os-investimentos-chineses-em-portugal> [Acedido em 5 de fevereiro de 2017].
- Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, 2013. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional e Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Dias, J., 2016. “Disputas por Recursos Naturais Escassos”. In: T. Rodrigues *et al.*, eds., *Ameaças e Riscos transnacionais no Novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos.
- Ec.europa.eu. (2016). *International trade in goods – Statistics Explained*. [online] Disponível em http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods [Acedido em 11 de janeiro de 2017].
- Espírito Santo, A. 2010. *Segurança da Informação*. Cuiabá: Instituto Cuiabano de Educação.
- EuroDefense, 2010. *Conferência: o novo quadro da Segurança e Defesa Europeia – Desafios e Opções para Portugal*, Sínteses EuroDefense 17, junho. Lisboa: Centro de Estudos EuroDefeseense-Portugal. Disponível em http://eurodefense.pt/sinteses/Sintese_17-Novo_quadro_SegDefEur.pdf [Acedido em 6 de janeiro de 2017].
- EuroDefense, 2006. *A Economia de Defesa – Sua integração no planeamento estratégico*. Sínteses EuroDefense 9. Lisboa: Centro de Estudos EuroDefeseense-Portugal. Disponível em http://eurodefense.pt/sinteses/Sintese_9-Economia_Defesa.pdf [Acedido em 6 de janeiro de 2017].
- EuroDefense, 1999. *Portugal e a Identidade Europeia de Segurança e Defesa*. Caderno 1, junho. Lisboa: Centro de Estudos EuroDefeseense-Portugal. [online] Disponível em http://eurodefense.pt/cadernos/Caderno_1-Portugal_e_a_IESD.pdf [Acedido em 5 de janeiro de 2017].
- Eurostat, 2016. *Comércio Internacional de Mercadorias*. Eurostat, março de 2016. Disponível em http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/International_trade_in_goods/pt#Mais_informa.C3.A7.C3.B5es_do_Eurostat.
- Gomes, E. T. A., 2011. Em defesa de outro mundo possível. *Carta Capital*, 5 de maio. Disponível em <https://www.cartacapital.com.br/educacao/carta-fundamental-arquivo/em-defesa-de-outro-mundo-possivel> [Acedido em 22 de fevereiro de 2017].

- Howse, R. e Donald, R., 2000. The product/process distinction – an illusory basis for disciplining ‘unilateralism’ in trade policy. *European Journal of International Law*. *European Journal of International Law* [Acedido em 28 de janeiro de 2017].
- Jackson, J., 2007. *The jurisprudence of GATT and the WTO*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, J., 1997. *The world trading system*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Morgan, J., 2014. *Forbes.com*. Disponível em <https://www.forbes.com/sites/jacobmorgan/2014/05/13/simple-explanation-internet-things-that-anyone-can-understand/#324e552e1d09> [Acedido em 15 de janeiro de 2017].
- Neu, C., R. e Wolf, C., 1994. *The Economic Dimensions of National Security*. Santa Monica: RAND Corporation, MR-466-OSD. Disponível em http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR466.html.
- O’Donell, G., 1994. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), pp. 55-69.
- Olivares, G., 2001. Developing Countries and the World Trade Organization. *Journal of World Trade*. Disponível em <http://www.kluwerlawonline.com/abstract.php?area=Journals&id=352552> [Acedido em 11 de janeiro de 2016].
- Porges, A.; Weiss, F. e Mavroidis, P., 1995. *Guide des règles et pratiques du GATT*. Genève: L’Organisation.
- Rodrigues, T., 2016. “Choques Demográfico”. In: T. Rodrigues *et al.*, eds., *Ameaças e Riscos Transnacionais no novo Mundo Global*. Porto: Fronteira do Caos, pp. 259-262.
- Rodrigues, T. e Xavier, A., 2013. Reconceitualizar a Segurança e a Defesa Nacional: o Futuro e a Importância do Fator Demográfico. *Revista de Ciências Militares*, Vol. 1. Disponível em http://www.iesm.pt/cisdi/revista/Artigos/Revista_1_Artigo_2.pdf [Acedido em 10 abril de 2017].
- Rodrigues, T., *et al.* 2016. *Ameaças e Riscos transnacionais no Novo Mundo Global*. Lisboa: Fronteira do Caos.
- Sousa, F., 2005. *Dicionário de Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento.
- Tedeschi da Cunha, A., 2011. *Baxi Guanxi: Perspectivas da Parceria Estratégica Brasil-China no Âmbito da Cooperação Sul-Sul no Início do Século XXI*. Título de Bacharelado em Relações Internacionais. Faculdade de Filosofia e Ciências, UNESP.
- Toda a Verdade – África Atômica, 2015. [vídeo] Sic Notícias: Fátima Pereira, Alberto Ramos, Spel.
- Toda a Verdade – Índia sempre Coca-Cola, 2006. [vídeo] SIC Notícias: Inge Altemeier, Reinhard Hornung, Filmproduktion Rodrigo Pratas, Spel.
- Veríssimo, H., 2005. *Economia e defesa: a defesa económica como componente da defesa nacional*. Instituto da Defesa Nacional. Disponível em <http://hdl.handle.net/10400.26/1240> [Acedido em 1 de fevereiro de 2017].
- Wallerstein, I., 2004. *World-systems analysis: An introduction*. Durham: Duke University Press.
- WTO, 2017. World Trade Organization. Disponível em <https://www.wto.org/> [Acedido em 15 de janeiro de 2017].
- WTO, 2017. WTO/GATT documents. Disponível em https://www.wto.org/english/docs_e/gattdocs_e.htm [Acedido em 8 de abril de 2017].

Informação e Segurança no Ciberespaço: a Sobrevivência do Estado Face às Ameaças Virtuais

Claudia Almeida

1. Introdução

“Everyone thinks Enigma is unbreakable”

Comandante Denniston no filme *The Imitation Game*

As *Máquinas de Turing* hoje denominadas por computadores foram desenvolvidas na década de 40 do século XX por Alan Turing, com o intuito de decifrar as mensagens encriptadas que o Estado-maior do exército alemão enviava às suas tropas com as coordenadas dos alvos Aliados a atacar. Embora estivéssemos num período em que as evoluções tecnológicas em nada se podem comparar aos dias de hoje, este desvio das mensagens encriptadas alemãs por parte de cientistas britânicos, pode ser considerada dentro do seu tempo, como o primeiro ciberataque de que temos conhecimento na história.

Com o decorrer do século XX, mais precisamente a partir da década de 80 vimos a assistir a um processo de inovação tecnológica e de globalização que se traduz numa extraordinária evolução da sociedade em termos políticos, económicos, sociais, culturais: a diminuição da pobreza no Ocidente e nos BRICS sobretudo; o acesso a bens que outrora não era possível; a comunicação mais facilitada; a execução de trocas comerciais de forma mais facilitada. Em suma, a globalização permitiu uma aproximação em termos económicos, sociais e culturais, de modo que falamos agora num mundo enquanto palco social partilhado.

A globalização fez também surgir novos atores no Sistema Internacional (SI) – como os BRICS e os MINTS a nível governamental e atores transnacionais a nível não-governamental – aumentou a interdependência entre os Estados, provocando a erosão entre a tradicional divisão de aspetos nacionais e internacionais, levando, portanto, ao advento de um sistema frágil de governação global (Pereira, 2015). Assim, a governação global é um processo amplo, dinâmico e complexo de decisões tomadas aos níveis global, internacional, regional, nacional e subnacional envolvendo mecanismos formais e informais, governos e atores não-governamentais (Heywood, 2014).

As ciberameaças são assim exemplos desta realidade híbrida potenciada pela globalização. Vejamos porquê.

A dificuldade da comunidade internacional (CI) no controlo das ameaças cibernéticas, como o acesso de *hackers* aos sistemas informáticos de governos e/ou de organizações não-governamentais (ONG), demonstra-nos a necessidade de adoção por parte dos Estados de *software* que detete as ameaças, as monitorize e por fim as analise em tempo real, considerando a sua dimensão e objetivo, a tecnologia SIEM por exemplo (Mendonça, 2015). Por outro lado, pode também considerar-se como uma solução o aparecimento de novas instituições globais ou a reforma das já existentes, de modo a que a sua estrutura permita lidar com questões de grande complexidade, globalidade e efeitos difusos e de longo prazo, que sejam responsáveis pela segurança efetiva do SI.

O ciberespaço sendo um espaço global e acessível a todos promove uma complexa teia de interligações, gerando um elevado número de conexões virtuais entre os atores do sistema – individuais e coletivos (Viana, 2008). Assim sendo, podem ocorrer eventos de difícil previsão, como ataques levados a cabo para enfraquecer o oponente, ou fugas de informação que visam dar a conhecer as vulnerabilidades das redes cibernéticas.

Os ciberataques são assim “filhos” da acelerada passagem para a era global, convertendo-se num modo privilegiado de guerra dadas as suas características – a virtualidade, a distância geográfica a que pode ser realizado o ataque, a facilidade de realização, entre outras características. Neste sentido, surgem novos riscos para a sobrevivência dos Estados e dos restantes atores do SI, já que este novo tipo de ameaça potencia a ocorrência de conflitos no espaço cibernético, necessitando de se proceder a uma análise devidamente aprofundada e a uma gestão das vulnerabilidades dos atores, e à adoção de políticas e estratégias comuns que aprofundem a defesa e a segurança nacional (Nunes, 2016).

A dinâmica da globalização provocou, assim, nos atores do SI, sobretudo nos Estados, um aumento da sua vulnerabilidade e dos seus receios quanto à segurança e defesa dos seus territórios. Neste sentido, um ataque cibernético pode provocar um colapso dos sistemas informáticos dos Estados, então estes precisam de estabelecer os limites do controlo da sua soberania no mundo virtual em nome da segurança e sustentabilidade económica (Demchak e Dombrowski, 2014). Assim, o SI poderá caminhar rumo a um sistema de soberanias nacionais, tal como se propunha em Vestefália, assente na ideia de fronteiras virtuais, já que a possibilidade de choque entre atores potencia a carência de uma estrutura de segurança que permita à comunidade política nacional um reforço da segurança contra incertezas externas (Fernandes, 2008).

Este artigo debruça-se sobre a segurança do ciberespaço, as vulnerabilidades que um ataque bem-sucedido poderá despertar nos Estados e sobretudo os riscos para a sobrevivência do Estado enquanto poder soberano no SI. Neste sentido, o presente *paper* procura responder à seguinte questão: serão os Estados capazes de lidar com a ameaça virtual?

Neste contexto, o presente trabalho de investigação encontra-se dividido em três partes: i) o fenómeno das ciberameaças – enquadramento teórico; ii) tecnologia – os perigos da evolução; e, iii) que futuro para os Estados?

No primeiro capítulo realizar-se-á um enquadramento teórico, isto é, serão definidos conceitos como Estado, ameaça, risco, segurança, ciberespaço, cibersegurança e

ciberameaça. Pretende-se com estes conceitos clarificar o campo de análise com que trabalharemos, por forma a enquadrar o fenómeno convenientemente no processo de globalização.

Na segunda parte elaborar-se-á uma reflexão relativamente à evolução tecnológica, executando-se uma análise sobre a difusão tecnológica e as implicações na condução das ações dos Estados do SI. Assim, este capítulo será marcado pela abordagem aos temas cibersegurança e ciberguerra, de forma a explicitar os perigos inerentes à utilização dos meios tecnológicos e as implicações do uso abusivo deste para a sobrevivência estatal. Neste mesmo ponto do artigo iremos também focar a nossa atenção em três estudos de caso: Wikileaks, Snowden e *Anonymous* – este exercício permitir-nos-á entender como o ciberespaço é um território de fácil acesso e utilização por parte dos *hackers*, podendo até mudar o curso da história.

Por último, realizaremos uma análise relativamente aos pontos abordados nos capítulos anteriores, de forma a dar uma resposta à questão que nos guiou na concretização deste trabalho. O nosso objetivo é demonstrar que estamos na presença de uma ameaça mais destrutiva do que as tradicionalmente conhecidas, pois estamos perante um inimigo de rosto desconhecido e que opera com mais frequência no seu campo de batalha.

2. O Fenómeno das Ciberameaças: Enquadramento Teórico

O acelerado processo de globalização a que temos assistido conduziu a um SI híbrido, isto é, a um sistema em que coexistem simultaneamente elementos vestefalianos e elementos pós-vestefalianos. Esta coexistência justifica-se pelo facto de a ordem internacional atual assentar numa natureza complexa. Por um lado, e a título de exemplo, o surgimento de novos atores é uma oportunidade para impulsionar a cooperação no SI já que poderá haver um maior equilíbrio de poder que, por via da interdependência, promova um SI mais ordenado e pacífico, por outro lado, essa dispersão do poder entre novos atores – muito embora o Estado continue a ser um ator dominante no SI – pode traduzir-se em conflituosidade, caso estes visem desafiar o *status quo* estabelecido e surjam tensões entre poderes estabelecidos e poderes emergentes (Pereira, 2015).

O atual sistema encontra-se em transição e o mundo é confrontado com a possibilidade de guerras, conflitos entre atores (Pereira, 2015), uma característica genericamente vestefaliana e a necessidade crescente de cooperação, sem precedentes, uma característica pós-vestefaliana. As ciberameaças inserem-se portanto, perfeitamente no contexto de um sistema híbrido, já que “o aumento da ciber-conflitualidade em geral e a crescente militarização do ciberespaço em particular potenciam o uso da força e a ocorrência de conflitos armados no ciberespaço” (Nunes, 2016) – elementos vestefalianos; por outro lado, o risco de um conflito armado dentro do espaço cibernético – uma das conseqüências do avanço de tecnologias de comunicação e informação e do fenómeno da globalização – implica um esforço concertado da CI no sentido de fazer convergir e promover a harmonia entre as várias legislações nacionais, conduzindo ao desenvolvimento de políticas e estratégias coletivas de combate aos ciberataques (Nunes, 2016) – característica pós-vestefaliana.

2.1 O Estado e a sua Segurança na Dinâmica da Globalização: uma Perspetiva Concetual

Quando a internet surgiu na década de 90 do século XX, foi vista como um motor de desenvolvimento tecnológico, que promovia uma maior interação entre toda a sociedade através de um sistema global de informação e comunicação. Assim sendo, os Estados viram no surgimento da internet uma oportunidade única de garantir o aumento das interações entre o aparelho governativo e os seus cidadãos, entre os cidadãos, e sobretudo viram no aparecimento da internet uma possibilidade de contacto com os restantes Estados e Organizações Internacionais (OI).

Não obstante a multiplicidade de conceitos de Estado, optamos pela definição dada por Andrew Heywood (2014, p. 118) que define o Estado como “a political association that establishes sovereign jurisdiction within defined territorial borders (...)”. Assim, podemos completar com parte da definição de Marcello Caetano que o caracteriza a partir de três elementos: o território definido, um povo fixado nesse mesmo território, e um governo no território (Caetano, *apud* Hermenegildo, 2006).

Dada a complexidade da nossa temática, torna-se necessário apresentar também o conceito de soberania. Mendes e Sousa (2014) consideram a soberania como um direito exclusivo de um Estado de exercer os seus poderes sobre uma região, como o monopólio de legislação, regulamentação e jurisdição.

Naturalmente, a noção de Estado soberano foi sofrendo algumas distorções com o passar das décadas, sendo o fenómeno da globalização o momento em que mais essa distorção se fez sentir. Assim sendo, com o emergir da globalização, os Estados estão interligados por uma rede, formada por multiplas redes que actuam de forma individual num sistema a que chamamos internet, ou seja, existe um espaço comum de relação entre os atores do SI: o ciberespaço.

Segundo Nogueira (2005) “A ameaça é assim sempre um acto ofensivo, uma antecâmara da agressão, portanto uma realidade estratégica sem ser ainda guerra, que não desaparece quando a agressão é efectivada”. Neste sentido, os ciberataques representam a nova geração de ameaças, ameaças provenientes do ciberespaço e de atores sem rosto conhecido e que destruir bases de dados inteiras, ou comprometer a confidencialidade de informações relevantes.

O risco pode ser “uma acção não directamente intencional e eventualmente sem carácter intrinsecamente hostil (contrariamente aos termos que caracterizam a ameaça na estratégia), provinda de um actor interno ou externo não necessariamente estratégico” (Fernandes e Duarte, 1999, p. 107). Desta forma, a era da globalização deve ser encarada como um período em que o nível de risco de ataque é mais intenso que anteriormente.

Dada a elevada instabilidade do SI, sobretudo após o 11 de Setembro de 2001, foi importante para os atores do SI investirem no reforço da sua segurança, assim sendo, o próximo conceito a definir é a segurança. Podemos deste modo definir segurança como “um acontecer-fazer em que se garante (...) a dialética de liberdades de acção, de vontades e de forças de uma dada sociedade enquanto racionalidade social estratégica face a

um outro hostil (ameaça), ou aos riscos que o outro e o ambiente estratégico configuram” (Nogueira, 2005, p. 77).

Perante as inúmeras definições de *cyberspace* que existem no universo informático e literário¹, foi-nos difícil chegar a uma definição que nos parecesse a mais correta. Assim, entendemos que a definição mais apropriada seria a dada pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD *apud* Singer e Friedman, 2014, p. 13) que considera o ciberespaço como “the global domain within the information environment consisting of the interdependent network of information technology infrastructures, including the internet, telecommunications networks, computer systems, and embedded processors and controllers”. Estamos portanto perante uma realidade que comporta um número infinito de interações e que abre caminho à circulação veloz de informação.

Apesar da sua extrema importância, o ciberespaço pode ser por si uma ameaça para a sobrevivência do Estado, já que ao estarmos perante um *global common*, ou seja, “domains or areas that lie outside of the political reach of any one nation State. Thus international law identifies four global commons namely: the High Seas; the Atmosphere; Antarctica; and, Outer Space” (United Nations, s.d.), portanto, não existe uma autoridade que controle a atividade cibernética dos utilizadores e que coloque restrições à utilização abusiva ou indevida do ciberespaço. Deste modo, a internet encaminhou o SI para um novo tipo de ameaça: a ciberguerra.

A ciberguerra é portanto “filha” do ciberespaço, e constitui-se como uma das maiores ameaças à sobrevivência dos Estados. A ciberguerra diz apenas respeito a ações desenvolvidas dentro do ciberespaço, como o uso da internet para modificar, interromper, degradar ou destruir informações em computadores e redes de computadores dos alvos – Computer Network Attacks (CNA), cujos objetivos se relacionam com a coerção ou a forma de chegar a um fim estratégico (Liff, 2012). Por outro lado, existem métodos como o Computer Network Defense (CND) que têm por objetivo proteger, detetar, analisar, monitorizar e responder a atividades não permitidas na rede através de sistemas de informação e comunicação (NATO, 2012).

Assim sendo, a ciberguerra pode ser entendida “as a state of conflict between two or more political actors characterized by the deliberate hostile (...) use of CNA against na adversary’s critical civilian or military infrastructure with coercive intent in order to extract political concessions, as a brute force measure against military or civilian networks (...)” (Liff, 2012, p. 405). Estas estratégias têm por fim reduzir a capacidade de defesa ou de retaliação do oponente. Perante este cenário, torna-se necessário o estabelecimento de medidas que permitam tornar o ciberespaço mais seguro e portanto menos propenso à ocorrência de ataques cibernéticos.

A cibersegurança é neste sentido a consequência da urgente necessidade de defesa do ciberespaço face a ameaças que este possa conter e que possam enfraquecer as relações inter-estados. Assim, definimos a cibersegurança como uma estratégia, uma política ou norma relativa às operações no ciberespaço, tendo por objetivo reduzir as ameaças, as

1 Ver, por exemplo, Kuehl (1991), Shiode (1997) e Ottis e Lorents (2010).

vulnerabilidades, a resposta a incidentes cibernéticos, e que tem também como meta a aplicação de legislação, o uso da diplomacia (White House, 2010). Assim, a cibersegurança está relacionada com a estabilidade do SI.

A interligação entre elementos do SI que existe atualmente por consequência do processo da globalização e da emergência do ciberespaço pode comparar-se à Pangeia². De acordo com Curvelo (2014) surge o termo “Nova Pangeia”, dada a interligação que estabelece entre os continentes por via de muitas redes que se resumem apenas numa só, a internet.

É através das bases de dados *online* criadas pelo processo de globalização que os Estados controlam as suas infraestruturas críticas, como as redes de distribuição de eletricidade e água, serviços administrativos, sociais e fiscais estatais. Além desta utilização, os Estados aplicam também os recursos *online* ao campo militar, proporcionando-lhes novo armamento, permitindo-lhes ampliar o seu campo de ação no novo teatro de operações que é a “Nova Pangeia”.

Apesar de indispensável aos Estados na gestão das suas tarefas quotidianas internas e externas, a internet promove também fragilidades em termos de segurança e defesa nacional, sendo um meio pelo qual os ataques são mais facilitados, pois os atacantes são desconhecidos e o seu modo de ataque silencioso. Assim, o ciberespaço tornou-se a maior vulnerabilidade dos Estados, já que por meio de um qualquer programa informático se torna possível proliferar um vírus por computadores de diversos departamentos dos Estados, devido à rede informática partilhada por todo o aparelho estatal.

Deste modo, torna-se relativamente fácil transpôr as fronteiras de um Estado devido à multiplicidade de formas existentes de infiltração na rede informática do Estado. A “Nova Pangeia” é portanto o espaço ideal para proliferação de ataques, assim, os Estados têm vindo apostar em políticas de cibersegurança, de forma a evitar possíveis intrusões no seu território (Curvelo, 2014), assistindo-se por isso ao reaparecimento de uma espécie de soberania nacional.

3. Tecnologia: os Perigos da Evolução

3.1 Evolução Histórica

Na década de 1960 vivia-se um período de grande tensão, a Guerra Fria. A internet como hoje a conhecemos resulta de uma experiência realizada no período da Guerra Fria por uma agência do DoD, a Advanced Research Projects Agency (ARPA), e tinha por objetivo conectar os computadores das forças armadas americanas a uma rede fiável em termos de segurança, pretendia-se que mesmo em caso de ataque por parte da União Soviética (URSS) existisse um sistema que sobrevivesse e continuasse a transmitir e suportar as operações militares, embora com dificuldades (Veiga e Dias, 2010). A ARPANET nascia então em 1969 fruto das experiências desenvolvidas em 1960 para a comunicação militar, do empenho dos estudantes das Universidades da Califórnia e Utah con-

2 Denominação científica proveniente da obra *A Origem dos Continentes e dos Oceanos* de Wegener (1915) que teoriza que os continentes que hoje conhecemos estariam unidos há cerca de 300 milhões de anos (Departamento de Geofísica, s.d.).

juntamente com o Stanford Research Institute (SRI) (Almeida, 2005) e tinha por objetivo a ligação entre computadores geograficamente distantes, facilitando o acesso remoto e a partilha de dados.

A atividade inicial da ARPANET baseava-se exclusivamente no correio eletrónico, circulavam mensagens *online* entre os utilizadores, desenvolvendo-se consequentemente e em paralelo novos programas que facilitariam o uso da ARPANET. O uso desta ferramenta era tão intenso que anos mais tarde, em 1972, o Pentágono – financiador do projeto – lhe alterou o nome para DARPANET. Neste sentido, a ideia de alargar o alcance deste instrumento à comunidade em geral torna-se real e criam-se duas novas redes, a International Network – rede para alcance internacional – e a Interconnected Networks – para conexões no interior dos EUA (Leiner *et al.*, 2009).

Alguns anos mais tarde, em 1977, dois dos investigadores envolvidos na criação da ARPANET desenvolvem um projeto que utilizava três redes distintas: a ARPANET, a RPNET e a STATNET. Em termos informáticos, considera-se este o momento oficial do nascimento da internet. Em 1990, o DoD deu por terminado o projeto ARPANET e sendo substituído pela NSF – popularizando-se como internet (Almeida, 2005).

3.1.1 A Internet

A internet surge assim como uma ferramenta global na década de 90 do século passado, popularizada pelo World Wide Web (WWW). Com o aparecimento da internet a comunicação outrora realizada através de telegramas e cartas perde o seu significado, passando a comunicação a ser tendencialmente realizada através do mundo virtual.

A internet é, portanto, uma ferramenta indispensável na atualidade, nomeadamente para os Estados e para os restantes atores do SI. No entanto, a internet é a arma por excelência das guerras assimétricas (Viana, 2008), isto é, guerras cujos intervenientes possuem níveis de poder diferentes em termos militares, económicos e tecnológicos, adaptando-se as estratégias às necessidades do oponente mais fraco (Heywood, 2014) – o atacante não tem rosto e pode operar com uma distância geográfica considerável do seu alvo, normalmente um Estado ou uma ONG.

3.2 O Ciberespaço: Meio, Cooperação ou Campo de Ameaça?

O processo de globalização a que assistimos nas últimas três décadas é indissociável do ciberespaço, pois a velocidade com que a informação circula e o volume em que circula, perturba os sistemas políticos (Martins, 2012). Do mesmo modo, os ciberataques são imprescindíveis à compreensão do fenómeno da globalização, já que o seu poder de destruição tem vindo a tornar-se um motivo de preocupação para os Estados, mas também para a CI em geral, em termos estratégicos (Nunes, 2012).

As novas tecnologias, mas sobretudo a internet, revolucionaram o mundo, no entanto a sua excessiva massificação provocou um declínio no sentimento de segurança existente desde o fim da Guerra Fria. Os Estados que até à década de 90 assistiam a uma guerra ideológica entre o capitalismo norte-americano e o comunismo soviético passaram no século XXI a reear possíveis ameaças virtuais no seu território.

3.2.1 Meio de Cooperação

O ciberespaço é uma realidade abrangente, nele estão contidos dados pessoais dos utilizadores, dados de empresas, informações secretas dos Estados relativamente à condução das suas políticas interna e externa. Assim, o espaço cibernético pode tornar-se uma infraestrutura crítica das economias de sucesso, dos meios académicos mais prósperos, das forças armadas mais fortes e mais bem preparadas, de governações duradouras e vigorosas (White House, 2011).

A prestação de serviços administrativos do aparelho burocrático dos Estados que outrora era realizada apenas presencialmente passou a ser realizada virtualmente. Os governos são agora capazes de prestar serviços a partir de plataformas *online* (White House, 2011), permitindo-lhes uma mais ampla organização e ação, dada a facilidade de comunicação e velocidade de processamento da informação.

Isto quer dizer que, apesar da existência de deficiências no que à política de segurança e defesa no ciberespaço diz respeito, no seio dos Estados, estes possuem preocupações estratégicas e sentem-se obrigados a abordar as suas vulnerabilidades, de forma a tornarem a “Nova Pangeia” um lugar seguro e potenciador de novos meios de comunicação e gestão global (White House, 2010).

3.2.2 Campo de Ameaça

O longo alcance do *cyberspace* e a ausência de meios que efetivem a segurança no seu interior ameaçam a sobrevivência do Estado como o conhecemos. A arquitetura das redes informáticas dos diversos países do SI é ainda arcaica, não se registando mudanças na forma como os programas de segurança são concebidos ou operados, desta forma, é árdua a tarefa de os Estados se manterem protegidos da crescente ameaça global da ciberguerra.

Diferentes atores do SI como redes terroristas e *hackers* têm vindo a aproveitar o seu nível elevado de conhecimento informático para explorar assimetrias no SI, de forma a atacarem os Estados no que diz respeito à disponibilidade, integridade, autenticidade e confidencialidade dos dados no ciberespaço (Nunes, 2016). Dependendo do grau de ataque realizado, podem atingir-se setores críticos do Estado, ou seja, pode criar-se a destruição de informações vitais do Estado.

É, portanto, necessário que se identifique as potenciais fontes de ameaça, tendo por base as motivações de cada ator, a avaliação das suas capacidades e a probabilidade de um ciberataque. Desta forma, os ciberataques podem ser motivados pela ânsia de fama ou vingança – *hackers* e funcionários insatisfeitos, caso Snowden –, desejo de benefícios económicos – cibercrime, espões industriais e funcionários insatisfeitos –, necessidade de obtenção de vantagens táticas – entre nações, espões industriais –, dividendos e motivações políticas – terroristas, hacktivistas e Estados – aquisição de benefícios a partir da destruição ou dano – terroristas ou Estados. No entanto, o impacto destas incursões é avaliado a partir do seu nível organizacional, que pode ser:

- Simples – o impacto é médio ou baixo, o ataque é conduzido por várias pessoas, mas sem coordenação;
- Organizado – o impacto é médio, podendo tornar-se mais elevado dependendo do género de objetivos que são pretendidos;

- Persistentes avançadas, Advanced Persistent Threats (APT) – probabilidade de ocorrência e impacto altos, comandada por indivíduos de conhecimento tecnológico avançado;
- Coordenados de grande escala – executados por uma organização ou nação que envolvem um elevado número de atores e com impacto elevado ou muito elevado;
- Ciberataques coordenados com ataques físicos – o impacto é extremamente elevado, o nível de coordenação necessário à execução deste tipo de ataque é muito elevado e requer a sincronização de ataques cibernéticos e ataques físicos.

Não pode portanto ser ignorado o efeito nocivo das ciberameaças, dado que estas podem configurar um potencial ato de guerra dentro do SI, como foi o caso de eventos como a “Primavera Árabe” ou o 11 de Setembro de 2001 – ocorrência que tiveram a sua origem no meio digital (Nunes, 2016).

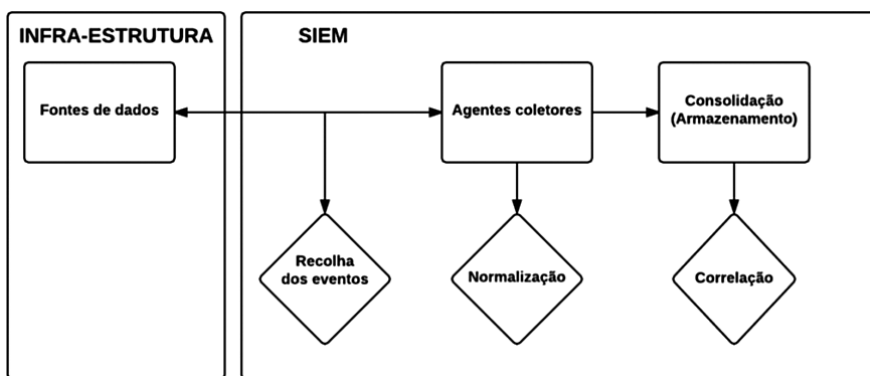
3.2.3 Políticas de Cibersegurança

Proteger o ciberespaço requer antes de tudo uma visão futurista e uma liderança consciencializada com os perigos provenientes do ciberespaço. Neste sentido, os Estados na figura dos seus líderes terão de apostar numa mudança de políticas, de tecnologias e de educação, sendo incentivados a realizar um extenso programa de segurança e defesa nacional, baseado numa análise das vulnerabilidades no ciberespaço.

Neste contexto, os Estados têm aceiteado o desafio de reverem todas as suas missões e atividades relacionadas com as suas infraestruturas cibernéticas: incluindo a própria defesa da rede. Deste modo, os Estados têm vindo a apostar na promoção de atividades estratégicas e políticas de incentivo à segurança no ciberespaço, diligenciando métodos que promovam a redução das ameaças e das vulnerabilidades que estas propagam. Vejamos em seguida quais.

O Programa SIEM

Figura 1 – Arquitetura do programa SIEM



Fonte: Gerador de Eventos para Testes de Configuração de um SIEM, Mendonça (2015).

O Security Information and Event Management (SIEM), uma tecnologia recente, tem o intuito de interligar a informação de vários dispositivos de uma rede e tratá-la de forma consciente, com o objetivo de obter uma gestão eficiente e eficaz da segurança. Apesar do seu surgimento recente, este programa tem visto a sua importância ser realçada devido à sua capacidade de agregar diversos eventos e analisá-los em tempo real, tudo isto de acordo com as normas previstas no Direito interno e externo, sendo uma ferramenta imprescindível para o combate a ataques no ciberespaço.

Apesar da sua simples arquitetura e da sua extrema utilidade para garantir a segurança no ciberespaço e conseqüente nos Estados, estamos perante um programa de complexa configuração. No entanto, a implementação de um programa deste género implica um processo de constante evolução. Para que este programa seja devidamente implementado, é necessário ter em conta os objetivos e requisitos do mesmo, as funcionalidades e a arquitetura da rede, além do tamanho da infraestrutura e do género de dados a recolher (Mendonça, 2015).

Política de Ciberdefesa da NATO

Como já foi referido em pontos anteriores, as ameaças e os ataques cibernéticos são cada vez mais comuns, complexos e prejudiciais, de modo que a NATO enfrenta um período de alguma relutância face ao caráter complexo e evolutivo dos mesmos. Por forma a fazer face a estas ameaças, aos possíveis ataques delas resultantes e promover a cooperação dentro do SI, a NATO adotou uma política e um plano de ação defendido e aprovado pelos aliados na Cimeira do País de Gales em setembro de 2014, o qual estabelece como prioridade da organização a defesa coletiva, afirmando igualmente que, o Direito Internacional se aplica ao ciberespaço (NATO, 2016).

Deste modo, a NATO e os seus aliados dão primazia à proteção das comunicações e dos sistemas de informação detidos pela organização e operados por ela. A diversidade de formas de ataque levadas a cabo representa um dos maiores desafios para a NATO no que diz respeito ao lugar que a organização deve ocupar no âmbito da cibersegurança. Assim, dois tipos de ataques informáticos podem demonstrar-nos qual o papel da NATO no ciberespaço (Robinson, 2016). Vejamos quais.

- A espionagem cibernética – quer de nível estratégico, quer de nível operacional – este tipo de ação pode comprometer a confidencialidade dos sistemas de informação e das informações em concreto, podendo revelar-se assim segredos e informações que poderão comprometer o Estado enquanto entidade individual.
- A sabotagem cibernética – este modo de ataque, pode ter importantes repercussões físicas, nomeadamente em termos de infraestruturas como energia ou redes de transporte, as quais são direcionadas ou os dados manipulados de forma a minar a tomada de decisão, tanto de comando, como de controlo.

Em suma, o papel da NATO no que diz respeito à defesa cibernética pode ser visto de dois prismas diferentes. Em primeiro lugar, a organização tem como priori-

dade máxima a proteção e a defesa das suas próprias redes, tal como acordado pelos aliados na cimeira decorrida no País de Gales, em 2014. No entanto, esta tarefa poderá revelar-se complexa, dada a extensão territorial em que a NATO marca presença (Robinson, 2016). Segundo este mesmo autor cumprindo esta sua tarefa, a NATO tem de assegurar que os sistemas de comunicação e informação que a aliança utiliza para as suas operações e missões são seguros e, portanto, estão a salvo de qualquer ameaça proveniente do ciberespaço.

A segunda prioridade da NATO prende-se com a ajuda aos seus membros, por forma a estes desenvolverem as suas próprias capacidades e capacidade de defesa cibernética, sendo isto feito através de uma panóplia de meios, sendo fixados também objetivos, como a criação de uma estratégia de ciberdefesa (Robinson, 2016). A política da NATO engloba assim decisões dos aliados no que diz respeito às políticas nacionais de defesa cibernética, programas de assistência aos Estados-membros – incluindo programas de emergência. Para além disto, são definidas políticas de consciencialização, educação e formação, incentivando as iniciativas de cooperação entre países e OI, através por exemplo da NATO School e a Cyber Academy (NATO, 2016).

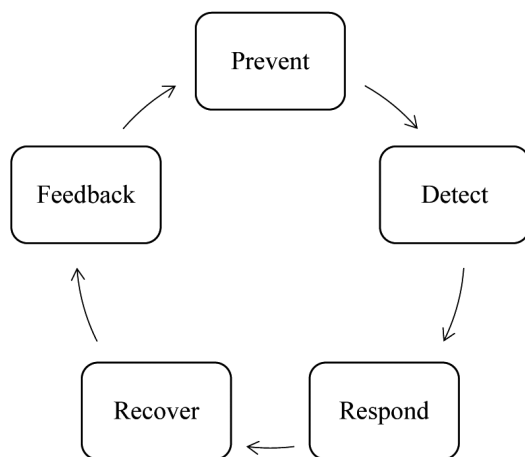
Deste modo, é de fácil constatação que a NATO está empenhada em se adaptar aos desafios tecnológicos da era da globalização, prova disso são as importantes decisões tomadas na Cimeira de Varsóvia em 2016, onde os Estados-membros reconheceram o ciberespaço como um domínio da guerra. Assim, nos termos do Artigo 3.º do Tratado de Washington, os Estados têm responsabilidade de defender e desenvolver a sua plataforma nacional de segurança no ciberespaço, a fim de se protegerem os interesses dos Estados-membros, mas também da própria organização (Krupczynski, 2016). Além disso, os Estados presentes em Varsóvia comprometeram-se a melhorar a troca de informações e medidas de auxílio mútuo na prevenção, mitigação e recuperação de ataques cibernéticos, provendo-se desta forma uma maior e melhor cooperação entre Estados (NATO, 2016).

De forma a combater mais eficazmente as ameaças e riscos provenientes do ciberespaço, a NATO concebeu a NATO Computer Incident Response (NCIRC), que tem por objetivo a proteção das entidades da NATO – por exemplo, a sede da organização – e missões. Além disto, o NCIRC promove também ajuda aos membros da NATO para lidar com as ameaças de segurança cibernética que possam colocar em causa os seus sistemas de informação (Fidler, Pregent e Vandurme, 2013).

Em termos de prevenção, o NCIRC destaca a engenharia segura de sistemas de informação para “fortalecer o alvo”, com o objetivo de reduzir as potenciais vulnerabilidades ou o “campo de ataque”, fornecendo além disso um suporte contínuo, *anti-malware* (Fidler *et al.*, 2013). Assim a prevenção é feita através de:

- Avaliações relativamente à vulnerabilidade dos sistemas da NATO, incluindo testes de penetração, sendo estes, parte da avaliação e gestão de riscos.
- Exercícios de treino material educacional e notificações, para os funcionários da NATO.

Figura 2 – Metodologia da NCIRC



Fonte: NATO, Cyber Defense, and International Law, Fidler *et al.* (2013).

Assim, para concretizar estas operações do NCIRC, é necessária uma colaboração intensa dentro da aliança – entre agências da NATO e os Estados-membros da mesma –, mas também entre os países e agências da organização e países terceiros – não pertencentes à NATO –, organizações intergovernamentais, como a União Europeia, autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei, indústria privada ligada ao negócio da tecnologia e o mundo académico em geral (Fidler *et al.*, 2013). Esta interligação entre os diversos atores do SI fomenta a robustez das capacidades do NCIRC, mas torna a cooperação crucial para a defesa do ciberespaço da NATO.

Deste modo, a NATO tem também ajudado os seus países membros a melhorarem as suas práticas no ciberespaço através de exercícios que promovem o desenvolvimento de competências de defesa de infraestruturas críticas. Por outro lado, esta ação da NATO tem promovido a ajuda recíproca entre os Estados-membros, no sentido de cooperarem entre si no desenvolvimento de práticas sustentáveis de combate ao cibercrime.

Em suma, a promoção de iniciativas programáticas deste género vai de encontro ao papel da NATO na harmonização do SI, pois estamos perante ameaças que podem desencadear um conflito generalizado.

Política de Cibersegurança da União Europeia

A política de cibersegurança está presente na agenda da União Europeia há já algum tempo. No ano de 2004, foi criada a European Network and Information Security Agency (ENISA) com o objetivo de facilitar a transição para um conhecimento partilhado e melhorar as práticas entre os Estados-membros, sendo esta questão reforçada em 2007 na agenda política da organização, juntamente com a NATO e outros atores do SI, que se viram forçados a repensar a sua estratégia de segurança na sequência dos ataques Dis-

tributed Denial of Service (DDoS) a infraestruturas públicas e privadas na Estónia (Christou, 2014).

Após os ataques à Estónia, a Comissão Europeia, começou a abordar a questão dos ciberataques como um tema da sua própria segurança, consolidando um conjunto de diretivas e regulamentos relacionados com questões cibernéticas. Em 2013, publicou a Cybersecurity Strategy, a par com uma diretiva, a “Diretiva NIS”, que tenta abordar alguns dos problemas centrais da política de cibersegurança (Cavelty, 2013).

A Cybersecurity Strategy possuía três motivações (Meulen, Jo e Soesanto, 2015):

- Em primeiro lugar, o facto de a prosperidade económica da UE estar cada vez mais dependente dos seus sistemas de informação e comunicação implica a necessidade de um ciberespaço aberto, seguro e protegido.
- A segunda motivação diz respeito aos objetivos políticos da União, isto é, torna-se essencial conceber e adotar um modelo de governação *multi-stakeholder*, tendo este modelo como objetivo colmatar a lacuna de capacidades europeias em matéria de cibersegurança.
- Por último, a defesa da Democracia, do Estado de Direito e dos direitos fundamentais deve ser também aplicado no ciberespaço.

Embora estas motivações não sejam exclusivas da atuação da UE, estas têm implicações específicas, já que estamos perante um conjunto de países com amplas discrepâncias nas capacidades cibernéticas; por consequência, um dos grandes temas da estratégia é a ênfase dada à harmonização e à coordenação para superar as diferenças entre Estados-membros. Esta necessidade de aglutinar todos os países no mesmo nível de atuação manifestou-se em vários esforços (Meulen, Jo e Soesanto, 2015). Vejamos quais:

- Criação de agências cibernéticas pan-europeias.
- Reforço da legislação relacionada com a cibersegurança.
- Ajuda aos Estados-membros para melhorarem as suas capacidades de combate às ciberameaças.

Estes esforços têm por finalidade determinar as margens de poder que devem ser delegadas às autoridades nacionais, ao mesmo tempo que se implementa uma agenda europeia coordenada em matéria de segurança cibernética. Deste modo e dada a carência de uma harmonização e coordenação entre os Estados, a Cybersecurity Strategy tem cinco objetivos (European Commission, 2013):

- Alcançar a ciberresiliência.
- Reduzir drasticamente o cibercrime.
- Desenvolver políticas e capacidades de ciberdefesa relacionadas com a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).
- Desenvolver os recursos industriais e tecnológicos para a cibersegurança.
- Estabelecer uma política internacional coerente em matéria de ciberespaço para a UE e promover os valores fundamentais da união.

A UE deve assim salvaguardar um ambiente que promova o máximo de liberdade e segurança possível em benefício de todos, incluindo da própria organização. Embora se reconheça que a tarefa de combate aos ciberataques pertence, predominantemente, aos

Estados-membros, a Cybersecurity Strategy pode melhorar o desempenho da UE no SI, dado que estamos perante uma estratégia que pode ser aplicada tanto a curto, como a longo prazo, pois inclui uma variedade de instrumentos e intervenientes, como as instituições da UE, os Estados-membros e/ou a indústria (Meulen *et al.*, 2015).

Em suma, a UE tem demonstrado uma crescente preocupação com a segurança cibernética da própria organização, mas também dos seus Estados-membros. Deste modo, a UE tem funcionado juntamente com a NATO na promoção da harmonização, pacificação e segurança do SI, tentando evitar acontecimentos que coloquem as organizações e os seus Estados-membros numa posição de vulnerabilidade face a ataques provenientes do ciberespaço.

3.3 Estudos de Caso

Num século marcadamente tecnológico, as ciberguerras tornaram-se um fenómeno de estudo das Relações Internacionais. Sendo o mundo atual, uma “Aldeia Global” que se baseia na troca de informação entre os mais diversos atores do SI, também os casos de ataques se tornaram mais frequentes, sendo estes na era global ser concretizados a partir de um código malicioso (*malware*): destruição de dados informáticos, roubo de informação confidencial ou até informação vital do Estado atacado (Mendonça, 2015).

3.3.1 O Caso Wikileaks

A Wikileaks é uma plataforma *online* criada por Julian Assange, que tem por objetivo a divulgação de documentos secretos dos Estados. Apesar de a sua criação datar de 1999, só em 2009 fica conhecida pelo mundo, dando nas vistas pela divulgação de uma lista de empréstimos *Kaupthing* – um banco islandês que em 2008 devido à crise financeira teve a necessidade de ser nacionalizado –, logo depois, os EUA passaram a ser o seu alvo principal (Oliveira, 2012).

Foi exatamente pela divulgação de informações secretas dos EUA que Julian Assange e a Wikileaks se tornaram reconhecidos na política internacional. A origem deste reconhecimento está relacionada com a divulgação de três conteúdos secretos:

- Um vídeo da guerra no Iraque em 2007, em que se assiste a um meio aéreo militar norte-americano a disparar indiscriminadamente contra civis;
- Documentos secretos da guerra do Iraque e da guerra do Afeganistão sobre estratégias militares secretas;
- Um conjunto de telegramas diplomáticos trocados entre os EUA e as respetivas embaixadas em 180 países.

A Wikileaks foi então acusada de conspirar contra os EUA, situação que Assange negou veementemente, advogando que a sua atuação tinha sido motivada pela crença num mundo mais justo e mais transparente (Oliveira, 2012).

Todos os Estados foram afetados, já que as redes informáticas governamentais não estavam preparadas para serem atacadas no cerne das suas infraestruturas críticas. As informações que mais se destacam são possivelmente as relacionadas com o ataque aéreo que diversos líderes árabes estariam a preparar contra o Irão e a divulgação de mensagens

de correio eletrônico que comprometeram líderes mundiais, entre outras situações que expuseram líderes e regimes pelo mundo fora.

A Wikileaks tem criado um espaço importante para o surgimento de novas correntes e discursos políticos, através da divulgação de informação que molda a opinião pública. Deste modo, a Wikileaks tem vindo a fragmentar o SI e a criticar a condução da política externa dos Estados. Apesar deste posicionamento ideológico, a Wikileaks mostra-se reticente quanto à ideia de se assumir como o desafiador dos líderes mundiais, preferindo assumir-se mais como o zelador do interesse público, deixando os cidadãos fazerem os seus julgamentos relativamente às ações e informações que a organização divulga. (Springer *et al.*, 2012).

Analistas políticos têm vindo a realizar uma análise aprofundada relativamente aos efeitos que a Wikileaks possui na política internacional. Estes cientistas afirmam que de facto a Wikileaks abriu uma brecha na política, estando o poder decisório cada vez mais na mão dos cidadãos em oposição com o passado, em que o poder era exclusivamente dos governos. Estes mesmos analistas afirmam também que esta transição será demorada, já que os Estados se preparam para barrar por força da violência e das leis tal mudança. No entanto, esta ideia não é completamente consensual, esperando-se por isso o despontar de um diálogo entre a geopolítica e a geografia humana (Springer *et al.*, 2012).

Em suma, é indiscutível a eficácia da Wikileaks na transformação da opinião pública mundial relativamente à condução dos Estados do SI.

3.3.2 O Caso Snowden

Edward Snowden é um cidadão norte-americano que trabalhou para a National Security Agency (NSA). Durante o tempo em que trabalhou nessa agência governamental, Snowden deu-se conta do alcance da vigilância mundial realizada diariamente pela NSA, conseguindo posteriormente copiar documentos secretos e construindo um dossiê sobre práticas invasivas e perturbadoras realizadas pelas agências de segurança norte-americanas (Biography, 2016).

A divulgação das informações “roubadas” por Snowden gerou um debate global sobre os limites de recolha de informação no ciberespaço realizado pelas agências secretas dos Estados-membros do SI. Assim, existe uma batalha dentro do SI sobre o futuro do ciberespaço, denotando-se três grandes tendências:

- A explosão de dados – os dados que outrora eram guardados nos computadores pessoais, passaram a ser armazenados nos sistemas informáticos de grandes empresas privadas espalhadas pelo globo.
- O poder e a influência do Estado – os Estados começaram a pressionar as empresas para atuarem como servidores de vigilância das suas próprias, de forma a controlarem conteúdos considerados ilegais, suspeitos ou de ameaça à segurança nacional.
- Deslocamento do Sul – apesar das grandes inovações tecnológicas serem de origem Ocidental, assiste-se hoje ao predomínio do Sul do planeta no que diz respeito ao uso de tecnologias, sobretudo de telecomunicações e informáticas.

A divulgação dos documentos polêmicos feita por Snowden permitiu que a legitimidade e a credibilidade no campo da liberdade virtual saíssem bastante enfraquecidas, não sendo por isso renovadas as preocupações com o advento de uma futura governação global do ciberespaço (Deibert, 2015).

3.3.3 O Movimento *Anonymous*

Caracterizar o movimento *Anonymous* é complexo, pois estamos perante algo como a própria denominação indica: desconhecido. Como tal, a única forma de descrever esta organização é através das suas ações, ou seja, estamos perante um grupo de indivíduos que se escondem atrás de um computador e cuja ocupação é hackear sistemas informáticos, divulgando posteriormente comunicados relativamente às informações descobertas (Wong e Brown, 2013).

Inicialmente, este grupo atuava por brincadeira. No entanto, em 2008, o grupo passou a atuar de forma mais orientada após se infiltrar no servidor da Igreja de Cientologia e publicar um vídeo confidencial, ao promover protestos por todo o mundo e lançar um ataque cibernético ao *website* da Cientologia (Wong e Brown, 2013).

Além deste seu protesto, os *Anonymous* têm pautado a sua existência por muitas outras ações de protesto. Os seus avisos a redes terroristas como o Estado Islâmico (EI) e os ataques operados às redes sociais do EI e dos seus membros, tornaram este grupo de *hackers* muito mais conhecido. Os *Anonymous* além das suas ações individuais suportam outros grupos como a Wikileaks e movimentos como na Tunísia em 2010-2011 (Wong e Brown, 2013).

4. Que Futuro para os Estados?

O ritmo acelerado da globalização colocou as temáticas relacionadas com o ciberespaço na ordem do dia. As relações internacionais sendo uma ciência social que estuda as relações entre os Estados do SI e os restantes atores, deve também estar associada ao estudo desta problemática.

Estamos perante um espaço complexo, cujas manifestações são ainda dúbias, ou seja, a internet não tem território próprio nem sequer uma bandeira que nos permita identificar a origem das ameaças que possam surgir. Por outro lado, devemos entender o ciberespaço como uma realidade em emergência, onde ocorrem muitas das interligações necessárias ao correto desenvolvimento das nações nos mais diversos setores.

No entanto, o incremento de uma sociedade fortemente interligada constitui um desafio para os Estados, já que estamos perante um paradoxo – por um lado, estes têm necessidade de se interligarem numa rede cooperativa; por outro, receiam que uma interligação possa colocar a sua soberania em causa. A evolução tecnológica é assim um desafio à estrutura organizacional das infraestruturas nacionais no que se refere à adaptação destas à sociedade estruturada em rede.

As ameaças e potencialidades associadas ao ciberespaço não devem ser ignorados nem negligenciados. Deste modo, atendendo ao elevado número de interações e às dinâ-

micas de cooperação e de conflito existentes neste *global common* importa construir métodos de segurança que possibilitem um uso mais livre e aberto.

Assim, de acordo com as definições e conteúdo apresentado anteriormente, vamos proceder à resposta à questão que nos guiou na concretização deste artigo.

5. Serão os Estados Capazes de Lidar com a Ameaça Virtual?

Sendo o ciberespaço um lugar promovido pela interdependência global carece de um nível de segurança crescente. Esta insegurança é promovida pelo reduzido número de utilizadores pouco qualificados numa rede de elevada conectividade entre infraestruturas de informação em que um impacto de um ciberataque é muito elevado e repentino.

É essencial que os Estados consigam adaptar-se aos desafios e ameaças da sociedade globalizada para que em primeiro lugar consigam antever e precaver-se contra ataques cibernéticos às suas redes informáticas, ou defender-se contra essas mesmas ameaças em caso de uma falha na antevisão do episódio conflitual. Além disto, os Estados devem estar devidamente preparados para num SI global protegerem os seus interesses e dos seus cidadãos, de possíveis ataques às suas competências soberanas.

É essencial neste contexto, que os Estados possuam mecanismos de defesa, como funcionários aptos a retaliar um ataque, isto é, forças militares devidamente preparadas técnica e materialmente, para avançarem no terreno quer através dos meios tradicionalmente conhecidos, quer através de estratégias modernas, como *drones* ou ataques nevrálgicos à estrutura militar.

Além da elevada preparação militar no interior dos Estados, é igualmente necessária, e até extremamente essencial que os Estados se unam à volta de uma mesa e tentem encontrar soluções para este novo género de conflito, devendo tais reuniões ser promovidas pelas organizações de que são parte, em específico a NATO e a UE, pois estamos perante uma ameaça mais destrutiva que as convencionais guerras, já que a ciberguerra ameaça a espinha dorsal da estrutura governamental sediada no ciberespaço, podendo ser destruídas informações essenciais à condução do Estado, serem roubadas informações confidenciais do Estado e além disso, a segurança dos cidadãos ser colocada em risco.

Tal como foi afirmado no capítulo referente à NATO e à UE, estas organizações embora estejam envolvidas na promoção de estratégias de cooperação entre os seus membros, devem reforçar ainda mais essa estratégia devido à vertiginosa velocidade com que estes ataques se propagam e destroem infraestruturas críticas.

As grandes ameaças do ciberespaço concentram-se essencialmente nos três casos de estudo anteriormente apresentados. Assim, torna-se essencial que se criem novas estruturas de segurança que inibam a intrusão de ciberespíões, *hackers* e outros tipos de organismos nos sistemas informáticos das agências de segurança, que coloquem em causa as informações e dados secretos neles contidos.

Em suma, não acreditamos que os Estados estejam devidamente preparados para a ameaça que os ciberataques possam difundir nos territórios nacionais, pois estes atores soberanos não possuem todas as ferramentas essenciais para um combate efetivo aos ataques provenientes do ciberespaço. É de salientar, no entanto, que os Estados possuem

graus distintos de preparação no que ao combate a ciberataques diz respeito, destacando-se os EUA em termos positivos e o México no sentido oposto.

Deste modo, conclui-se que, os ciberataques são bastante mais preocupantes que qualquer outro ataque convencional, podendo criar uma desordem na base dos Estados e consequentemente na base do SI.

Referências

- Almeida, J. M. F., 2005. *Breve história da INTERNET*. Universidade do Minho. [online] Disponível em Repositório UM: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3396/1/INTERNET.pdf>.
- Biography, 2016. *Edward Snowden*. [online] Disponível em <http://www.biography.com/people/edward-snowden-21262897> [Acedido em 7 de outubro de 2016].
- Cavelty, M. D. 2013. *A Resilient Europe for an Open, Safe and Secure Cyberspace*. Disponível em <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2368223>.
- Christou, G. 2014. *The EU's Approach to Cyber Security*. Disponível em [http://eusc.essex.ac.uk/documents/EUSC Cyber Security EU Christou.pdf](http://eusc.essex.ac.uk/documents/EUSC%20Cyber%20Security%20EU%20Christou.pdf).
- Curvelo, L. 2014. *Nova Pangeia – Ameaças Vindas do Ciberespaço*. Tese de mestrado. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. [online] Disponível em repositório Universidade de Lisboa: <http://hdl.handle.net/10400.5/7984>.
- Deibert, R. 2015. The Geopolitics of Cyberspace After Snowden. *Current History*, 114(768), pp. 1-9. Disponível em <http://www.currenthistory.com/Article.php?ID=1210>.
- Demchak, C. e Dombrowski, P., 2014. Rise of a Cybered Westphalian Age: The Coming Decades, in *The Global Politics of Science and Technology*, 1st edition. Nova Iorque: Springer, pp. 91-113.
- Departamento de Geofísica, s.d.. *Da deriva Continental à Tectónica de Placas*. Faculdade de Ciências, Universidade de Lisboa. [online] Disponível em <http://geofisica.fc.ul.pt/informacoes/curiosidades/derivacontinental.htm>.
- European Comission, 2013. *Cybersecurity strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure cyberspace*. Bruxelas. [online] Disponível em http://eeas.europa.eu/archives/docs/policies/eu-cyber-security/cybsec_comm_en.pdf.
- Fernandes, A. H. e Duarte, A. P., 1999. Da Hostilidade à Construção da Paz: Para uma Revisão Crítica de Alguns Conceitos Estratégicos, *Nação e Defesa*, n.º 91, Outono, pp. 95-127.
- Fernandes, J. P. T. 2012. Utopia, Liberdade e Soberania no Ciberespaço. *Nação e Defesa*, n.º 133, pp. 11-31.
- Fidler, D., Pregent, R. e Vandurme, A., 2013. NATO, Cyber Defense, and International Law, *St. John's Journal of International & Comparative Law*, 4(1672), pp. 1-25. Disponível em <http://www.repository.law.indiana.edu/facpub/1672/>.
- Hermenegildo, R. S. 2006. Estado e Soberania: Que Paradigma?, *Revista Militar*, n.º 2451, abril.
- Heywood, A. 2014. *Global Politics*, 2nd edition. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Krupczynski, M. 2016. *NATO's reaffirmed commitment to cyber security*. Future NATO [online]. Disponível em <http://future nato.org/articles/natos-reaffirmed-commitment-to-cyber-security/> [Acedido em 10 de fevereiro de 2017].

- Kuehl, D. 1991. Cyberpower and National Security, in Kramer, F. D., Starr, S. H., e Wentz, L. K. eds., *Cyberpower and National Security*, 1.ª Edição. Washington D.C.: National Defense University Press, pp. 24-42.
- Leiner, B. M. *et al.*, 2009. A Brief History of the Internet, *ACM SIGCOMM Computer Communication Review*, 39(5), pp. 22-31.
- Liff, A. P. 2012. Cyberwar: A New “Absolute Weapon”? The Proliferation of Cyberwarfare Capabilities and Interstate War, *Journal of Strategic Studies*, 35(3), pp. 401-428.
- Martins, M. 2012. *O Ciberespaço: uma nova realidade para a segurança internacional*. [online] Disponível em repositório Universidade de Évora: [http://rdpc.uevora.pt/bitstream/10174/8039/1/O Ciber espaço.pdf](http://rdpc.uevora.pt/bitstream/10174/8039/1/O%20Ciber%20espaço.pdf).
- Mendes, P. e Sousa, F., 2014. *Dicionário de Relações Internacionais*, 3.ª edição. Porto: Edições Afrontamento.
- Mendonça, N. 2015. *Plataformas SIEM. Gerador de Eventos para Testes de Configurações de Um SIEM*. Universidade de Lisboa.
- Meulen, N., Jo, E. A. e Soesanto, S., 2015. *Cybersecurity in the European Union and Beyond: Exploring the Threats and Policy Responses*. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL_STU%282015%29536470.
- NATO, 2016. *NATO Cyber Defence*. Fact Sheet, julho de 2006. NATO Public Diplomacy Division. Disponível em http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2016_07/20160627_1607-factsheet-cyber-defence-eng.pdf [Acedido em 6 de outubro de 2016].
- NATO, 2012. Internet and Internet Communication(s), in: *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*, p. 15. Disponível em https://ccdcoc.org/cycon/2012/workshops/Internet_Internet_Comms.pdf.
- Nogueira, J. F., coord., 2005. *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional/Edições Cosmos.
- Nunes, P. V., 2016 Ciberameaças e Quadro Legal dos Conflitos no Ciberespaço. In *Ameaças e Riscos Transnacionais no Novo Mundo Global*, 1.ª edição. Porto: Fronteira do Caos Editores, pp. 199-215.
- Nunes, P. V., 2012. A Definição de uma Estratégia Nacional de Cibersegurança. *Nação e Defesa*, n.º 133, pp. 113-127. [online] Disponível em IDN: <http://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacao/defesa/textointegral/NeD133.pdf>.
- Oliveira, D. S. G. 2012. *O Poder da Informação na Política Internacional: a Wikileaks e a Revolução na Tunísia*. Tese de mestrado. Universidade Nova de Lisboa. [online] Disponível em RUN Repositório da Universidade Nova: <http://hdl.handle.net/10362/7366>.
- Ottis, R. e Lorents, P. 2010. Cyberspace: Definition and Implications, in. Tallinn, pp. 267-270.
- Pereira, J. C. 2015. Environmental issues and international relations, a new global (dis)order – the role of International Relations in promoting a concerted international system, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58(1), pp. 191-209.
- Robinson, N. 2016. NATO: Changing Gear on Cyber Defence. *NATO Review Magazine* [online]. Disponível em <http://www.nato.int/docu/Review/2016/Also-in-2016/cyber-defense-nato-security-role/EN/index.htm> [Acedido em 20 de setembro de 2016].

- Shiode, N. 1997. An outlook for urban planning in cyberspace: Toward the construction of cyber cities with the application of unique characteristics of cyberspace, *Online Planning Journal*. Disponível em <http://www.casa.ucl.ac.uk/planning/articles21/urban.htm>.
- Singer, P. W. e Friedman, A., 2014. *Cybersecurity and Cyberwar What Everyone Needs to Know*. 1st edition. Oxford: Oxford University Press.
- Springer, S. *et al.*, 2012. Leaky Geopolitics: The Ruptures and Transgressions of WikiLeaks, *Geopolitics*, 17(3), pp. 681-711.
- United Nations, s.d. IEG of the Global Commons. *United Nations Environment* [online]. Disponível em <http://staging.unep.org/delc/GlobalCommons/tabid/54404/Default.aspx> [Acedido em 26 de abril de 2017].
- Veiga, P. e Dias, M., 2010. Internet Governance, *Janus.net*, 1(1), pp. 70-80. Disponível em <http://observare.ual.pt/janus.net/en/previous-issues/61-english-en/vol-1,-n-1-autumn-2010/articles/90-a-governacao-da-internet>.
- Viana, V. R. 2012. Editorial. *Nação e Defesa*, N.º 133, pp. 5-7.
- White House, 2011. *International Strategy for Cyberspace*: Disponível em https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf.
- White House, 2010. *Cyberspace Policy Review: Assuring a Trusted and Resilient Information and Communications Infrastructure*. Disponível em http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes6/Cyberspace_Policy_Review_final.pdf.
- Wong, W. H. e Brown, P. A., 2013. E-Bandits in Global Activism: WikiLeaks, Anonymous, and the Politics of No One. *Perspectives on Politics*, 11(4), pp. 1015-1033.

Painel 3

**SEGURANÇA ENERGÉTICA
E DEFESA NACIONAL**

A Segurança Energética Europeia a Partir do Acordo entre Produtores OPEP e não OPEP: Contributos para uma Análise de Prospetiva para 2030

Franco Tomassoni

1. Enquadramento da Análise Prospetiva

Este artigo procura condensar numa análise prospetiva elementos geopolíticos, dando particular relevância aos aspetos económicos e macroeconómicos. Isto por duas razões: i) os acontecimentos que se verificaram no mercado energético nos últimos anos, especialmente a partir de 2014 – queda e volatilidade dos preços dos recursos energéticos e em particular do petróleo, grandes desequilíbrios entre oferta e procura, aumento da procura energética por parte de grandes países asiáticos como China e Índia – devem ser compreendidos a partir de uma perspetiva capaz de esclarecer a relação existente entre geopolítica e geoeconomia; e, ii) no plano teórico, um dos pilares da segurança energética é a continuidade dos fluxos a preços razoáveis. Isto aplica-se aos compradores, aos produtores, e aos que estão no meio, nos chamados países de trânsito. Este conceito é importante porque mais do que centrar-se nas dinâmicas de dependência entre produtores e consumidores, enfatiza a interdependência entre os atores (Yergin, 1988; 2005; 2006). Deste ponto de vista podemos considerar que, se por um lado os baixos preços podem constituir uma vantagem para os compradores, para os fornecedores limitam os investimentos em desenvolvimento tecnológico e infraestruturas energéticas. Além disso, os custos de extração e produção não são iguais para todos os recursos energéticos e em todos os lados do mundo. Isto implica que uma falta de capacidade de investimento possa tornar financeiramente insustentável a exploração de determinados poços, o uso de determinadas técnicas extrativas e prospeções de subsolo. Desta forma, uma aparente vantagem para os compradores pode-se tornar numa desvantagem: a limitação dos produtores implica uma liberdade menor nas condições objetivas que proporcionam a possibilidade de diversificar os fornecedores; carência de investimento nas infraestruturas e limitação na diversificação das vias de trânsito. Da mesma forma, baixos preços indicam tendencialmente uma desvantagem para os produtores. Todavia, uma política de preços baixos pode ser adotada como estratégia de competição entre produtores para manter quotas de mercado. Relativamente aos preços elevados, podem ser formuladas considerações semelhantes: altos preços aumentam o lucro dos vendedores, mas tornando finan-

ceiramente sustentável a produção em outras áreas do mundo, e a exploração de outros recursos, contribuem para aumentar a concorrência entre os produtores e oferecer aos compradores opções de diversificação dos fornecedores. Para além disso, um contexto de preços elevados incentiva os Estados a centrar a sua economia no setor energético. Se isto garante lucro, todavia não garante o desenvolvimento de outros setores económicos, tornando a economia do país vulnerável numa conjuntura económica adversa.

Estas considerações são particularmente oportunas no contexto europeu, o qual mostra uma característica clara e evidente: a dependência energética das importações, principalmente da Federação Russa. A constatação deste fator está presente na elaboração da estratégia de segurança energética europeia, que aponta para uma diversificação dos fornecedores (European Commission, 2014).

Em resposta a esta dependência foram formuladas duas hipóteses: de acordo com as preocupações da Comissão Europeia, para diminuir a dependência da Rússia é possível apostar na produção não convencional americana – *shale gas* e *tight oil* –, tornando-se a Península Ibérica um *hub* energético de receção e distribuição dos recursos importados do outro lado do Atlântico, estratégia a ser construída a partir de um investimento infra-estrutural e de consolidação de relações energéticas com os EUA (Rodrigues e Silva, 2009; Viana *et al.*, 2014). Neste contexto, Portugal poderia explorar a sua posição geoestratégica no Atlântico (Fernandes, 2015).

Existe também outra hipótese, que consistiria em aceitar a dependência da Rússia, considerando inviável o desenvolvimento de estratégias alternativas, implementando uma segurança energética europeia baseada na diversificação dos trânsitos, mas não resolvendo substancialmente o problema da estrita dependência da Federação Russa (Floros, 2016).

Através da análise do mercado energético entre 2014 – início de um ciclo de queda dos preços do petróleo – e o recente acordo entre produtores OPEP e não OPEP, e de uma análise específica do caso europeu, procuramos mostrar de que modo estas duas hipóteses se reconfiguram na situação atual, procurando traçar diversos cenários futuros.

No seguimento destas duas hipóteses apresentadas, objeto de particular atenção será o impacto do mercado energético na economia da Rússia e dos EUA, considerando a economia destes dois países como variáveis determinantes da segurança energética europeia.

Como conclusão deste diagnóstico, o que se encontrará na última e conclusiva secção é a formulação de quatro cenários contrastados para 2030, organizados em torno das linhas geoeconómicas e geopolíticas que os estruturam.

2. A Segurança Energética Europeia

O mercado energético europeu é muito vasto e não tem uma uniformidade única e comum, sendo composto por vários países que diferem em termos de matriz energética, fontes de importação, políticas energéticas e atores empresariais que operam de modo não concertado.

Em termos de estratégia de segurança energética, a União Europeia estabelece três pilares: sustentabilidade, competitividade e segurança no abastecimento (European Commission, 2014). A questão da sustentabilidade prende-se com a necessidade de manter um sistema energético alinhado com os objetivos ambientais estabelecidos nas várias cimeiras internacionais. Por sua vez, os pilares da competitividade e da segurança do abastecimento remetem para a necessidade de estabelecer um sistema energético capaz de garantir uma diversificação de fontes e fornecedores, para obter baixos preços, num contexto de flexibilidade, capaz de responder a eventuais riscos e ameaças à segurança energética¹, que pressupõe a construção de uma grande rede infraestrutural de distribuição e armazenamento de energia (Commission of the European Communities, 2000; European Commission, 2014).

Estas preocupações são de facto importantes, não apenas pela heterogeneidade do mercado energético europeu, ou pelo que aconteceu entre 2014 e final de 2016 no mercado energético global, mas considerando o arco de instabilidade geopolítica na região oriental da Europa, com as repetidas crises nos países de trânsito, como se assistiu desde 2014 na Ucrânia.

Como se pode constatar, os pilares da estratégia de segurança energética estão alinhados com as considerações teóricas precedentemente formuladas. É então oportuno verificar as dimensões reais da dependência energética europeia. Para enquadrar as dinâmicas do mercado energético europeu, é necessário integrá-lo nas macro-tendências dos fluxos energético no mercado mundial.

2.1 Um Olhar para a Produção Mundial de Energia: Que Desequilíbrio Existe entre Oferta e Procura no Mercado do Petróleo e do Gás?

De acordo com a *BP Statistical Review of World Energy* (BP, 2016), a procura mundial de energia em 2015² aumentou 1%. Nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), o aumento de consumo europeu, contrabalançou a redução nos EUA e no Japão.

Os principais consumidores mundiais de energia nesse ano foram: a China (+1,5%), os EUA (-0,6%), a UE (+1,6%), a Índia (+5,2%), a Federação Russa (-3,3%), o Japão (-1,2%), o Canadá (-1,7%), o Brasil (-1,6%), a Coreia do Sul (+1,4%), o Irão (+2,5%)³ (BP, 2016).

Não obstante as turbulências no mercado energético, e suas repercussões em toda a sua economia, a Rússia em 2015 aumentou (+1,2%) a produção de petróleo, do qual 75% foi destinado a exportação, enquanto o *export* do gás atingiu os 33% (BP, 2016).

As exportações de petróleo russo para a China, aumentaram de mais de 100% nos últimos 5 anos, e 42% no primeiro semestre de 2016. Estas exportações ultrapassaram as

1 Para um enquadramento teórico, e para uma operacionalização no caso português e espanhol dos conceitos de risco e ameaça veja-se Duarte e Fernandes (2011).

2 Este valor é o mais baixo desde 1998.

3 As percentagens de aumento representam uma cada vez maior centralidade da Ásia na economia mundial.

exportações sauditas, e a Rússia tornou-se o primeiro fornecedor da China (BP, 2016; RT, 2016).

O petróleo continua a ser a primeira fonte de energia, representando 32,9% dos consumos totais. O seu consumo cresceu globalmente cerca de 1,9 milhões de barris por dia (b/d). EUA e Europa aumentaram o consumo próprio, respetivamente de 290 mil b/d e 200 mil b/d, enquanto o Japão teve uma queda de consumo de petróleo de 160 mil b/d. Fora da OCDE, o aumento no consumo foi liderado pela China, 770 mil b/d, enquanto a Índia, com um aumento de 330 mil b/d tornou-se o terceiro consumidor mundial, ultrapassando o Japão (BP, 2016).

A produção global de petróleo cresceu mais rapidamente que a sua procura, apresentando percentualmente um crescimento de 3,2%, equivalente a 2,8 milhões de b/d. A liderar este aumento esteve a OPEP, com o Iraque em primeiro lugar (+ 750.000 b/d) e a seguir a Arábia Saudita (+ 510.000 b/d). Fora da OPEP também se registou um aumento relevante, de 1,3 milhões b/d. Neste caso, a liderar este excedente foram os EUA, cuja produção cresceu 1 milhão b/d, o que representa o maior crescimento mundial em termos de produção para o país que já em 2014 tinha ganho o primeiro lugar enquanto produtor. A seguir, o Brasil (+ 180.000 b/d), a Rússia (140.000 b/d), e por fim, Canadá e Grã-Bretanha com um aumento de 110.000 b/d cada. Isto contrabalançou a queda na produção do México com menos 200.000 b/d, a maior queda global, e do Iémen com menos 100.000 b/d (BP, 2016). O que é expectável que ocorra a partir deste desequilíbrio entre oferta e procura? Claramente uma redução dos preços. É de facto esta a tendência que marca o mercado de petróleo desde 2014 (BP, 2016).

Em 2015 o consumo de gás representou 23,8% da matriz energética mundial. O seu consumo cresceu globalmente +1,7%: de +1,9% nos países não OCDE, que representam o 53% do consumo mundial, e de +1,5% nos países OCDE. O Irão e a China tiveram o crescimento maior, respetivamente +6,2% e +4%. Em termos volumétricos, os que cresceram mais foram os EUA, primeiro consumidor mundial, cujo consumo corresponde a 22% do consumo global de gás, enquanto o aumento de consumo na UE reequilibrou a queda no consumo verificada em 2014. Em contraponto temos a Rússia, com uma queda no consumo de 5%, a maior queda volumétrica, seguida pela Ucrânia, com menos 21,8%, equivalente a 12 milhões de metros cúbicos (BP, 2016).

A produção de gás natural cresceu globalmente 2,2%. O maior produtor mundial foram os EUA, que registaram o maior aumento volumétrico, +5,4% na produção. Significativo foi também o aumento do Irão. Também deve ser assinalado o aumento de produção na China, 4,8%. É de extrema importância assinalar os declínios na produção de Holanda (-22,8%), Rússia (-15%) e Iémen (-71%). Pertinente, para a Europa, é também constatar a retomada da produção Líbia (+8%), uma ligeira flexão na produção argelina (-0,4%), e uma queda na produção egípcia (-6,6%) (BP, 2016).

É oportuno verificar que houve um aumento mundial do comércio de gás, tanto através de gasodutos, como através da distribuição de Gás Natural Liquefeito (GNL) (BP, 2016). Para a Europa isto é especialmente relevante. Tanto o esgotamento das fontes internas como as turbulências geopolíticas na região oriental, apontam para a necessidade

de ampliar o setor do GNL que pode também atuar como grande motor globalizador do mercado do gás. Esta tendência é confirmada pela convergência de preços entre Europa e Ásia (European Commission, 2017).

Podemos constatar que tanto no mercado do petróleo como no mercado do gás se manifestou um desequilíbrio entre oferta e procura. Esta instabilidade geradora de uma queda abrupta dos preços deve ser investigada nas suas causas e consequências. Em metade de 2010 e em 2012, momentos em que houve um desalinhamento entre oferta e procura, o mercado do petróleo não assistiu a este tipo de queda dos preços, enquanto em 2014 assistiu-se a uma queda de 38% dos preços, depois de 5 meses de desequilíbrio do lado da oferta (EIA, 2015).

Se os dados confirmam uma forte centralidade russa no mercado energético global – e uma disputa entre Moscovo e as outras áreas centrais na produção de recursos energéticos, Médio Oriente e EUA – esta centralidade ressalta mais no mercado europeu.

Relativamente ao petróleo e ao gás, as importações europeias – UE+Turquia+Suíça+Sérvia – foram, em 2015, respetivamente 37% e 35%, enquanto para 2016 os primeiros dados indicam que houve um aumento de 15% de gás (TASS, 2016). É interessante também sublinhar a composição por país do abastecimento de gás europeu: produção doméstica, 30% mas em diminuição; Federação Russa 29%; Noruega 25%. Quanto ao Gás Natural Liquefeito: Qatar 10%; Argélia e Líbia 6% (European Commission, 2017). Com o esgotamento das fontes internas e os cortes na produção da Holanda, que se tornou num importador líquido em 2015 (SNAM, 2015), a centralidade da Rússia parece ainda mais marcada. Todavia há um dado interessante: as importações de GNL provenientes do Qatar. Como já foi evidenciado, o setor do GNL está em expansão, então a UE tem como opção uma política de aprofundamento com este país, pelo menos para os seus países do sul.

3. Fatores Geopolíticos e Desafios da Segurança Energética Europeia

A pergunta a que é oportuno então responder é, como se configura geopoliticamente a centralidade da Rússia no mercado europeu? É para responder a esta questão que é oportuno olhar para os projetos infraestruturais de trânsito de gás.

A grande disputa ao longo de vários anos entre a Europa e a Rússia relativamente aos gasodutos concretizou-se em dois projetos diferentes: o Southstream proposto pelos russos, e o Nabucco Gas Project europeu. Enquanto o Southstream falhou devido à indisponibilidade búlgara, o Nabucco caiu pela escolha das empresas que operam na base azeri de Shah Deniz – na qual o Nabucco devia ter origem – mais favorável ao projeto Trans Adriatic Pipeline (TAP). O percurso deste gasoduto passa através da Turquia para chegar à Grécia e Albânia, e juntar-se com a Itália. Todavia, este gasoduto não tem uma grande capacidade de transporte, e por esta razão, em contradição com o objetivo estratégico europeu de diversificação dos fornecedores, sendo que os países de destino do gás transportado pelo TAP são muitos, a quantidade é bem inferior à que estava prevista no projeto do Nabucco.

Isto fortalece a posição russa porque não suscita uma contenção de Moscovo no mercado, priva os países do Leste europeu de uma diversificação dos fornecedores e põe a Rússia na possibilidade de consolidar a própria relação com os países da Europa Sul Oriental, excluídos do *Southern Energy Corridor*. Vendo com frieza os factos, talvez não seja arriscado afirmar que a disputa geopolítica entre Nabucco e Southstream tenha sido ganha pela Rússia dado que, embora nenhum dos dois projetos se tenha concretizado, o dado evidente é a ausência de uma política concertada de diversificação dos fornecedores a nível europeu. Ainda para mais, as linhas centrais do Southstream estão presentes, num contexto geopolítico diferente, com os avanços na planificação do Turkish Stream. A saber: como todos os *pipelines*, o Turkish Stream define relações industriais e de política externa. O retomar deste projeto, que tinha sido congelado na sequência do abatimento de um avião de caça russo por parte da Turquia, foi possível através da reaproximação entre Moscovo e Ancara, que ocorreu após a tentativa de golpe na Turquia. De modo muito nítido, o Turkish Stream condensa em si a contradição das relações políticas e militares dentro da NATO, entre Turquia e EUA de um lado, e os interesses económicos e energéticos entre Turquia e Rússia, do outro. Possivelmente esta contradição estender-se-á aos países europeus de trânsito. Todavia, o que ainda não ficou claro, e é aqui que se joga um dos importantes futuros para o sistema energético europeu, é se o Turkish Stream tomará a direção da Europa continental, ou se optará pelo sul.

O quadro que se está a delinear aponta para o aumento das exportações de gás russo para a Europa, por um eixo a norte, no qual se insere a ampliação do Northstream que une Alemanha e Rússia, e um eixo a sul, onde será a Turquia, e não a Itália nem outro país membro da UE, a candidatar-se ao estatuto de *hub* energético. Isto, todavia, implicaria o mover-se ainda mais do baricentro geopolítico de Ancara em direção do Kremlin.

Em paralelo a estas pressões geopolíticas, verificam-se em diferentes áreas geográficas, quatro evoluções que aumentam potencialmente a oferta de gás à Europa:

- “O acréscimo da oferta de gás natural com origem no Atlântico Sul (Nigéria, Guiné Equatorial e Angola) e, futuramente, no Índico Ocidental (Moçambique), cujo potencial tem sido equiparado a um ‘novo Qatar’, sendo este Estado do Golfo Pérsico o segundo maior produtor de gás natural mundial;
- A descoberta de grandes reservas de gás natural no Mediterrâneo Oriental, designadamente em Israel e Chipre, e a eventual existência de importantes campos de gás no Mar Jónico;
- O crescimento da oferta interna de gás natural nos EUA, devido ao crescimento da oferta de *shale gas*, abrindo-se desta forma perspectivas aos Estados Unidos para passarem de importadores a exportadores de gás natural;
- O início da competição pela exploração de hidrocarbonetos no Ártico, não obstante as exigentes condições físicas e tecnológicas, assim como os elevados riscos de impacto ambiental que envolve” (Viana *et al.*, 2014).

Estes desenvolvimentos constituem focos de incerteza na evolução da segurança energética europeia.

4. Fatores Políticos e Económicos de Crise no Processo de Integração Europeu

Além destas pressões geopolíticas sobre a segurança energética europeia, também o processo de integração é causa de incerteza nos seus aspetos económicos e políticos.

Em primeiro lugar, o Banco Central Europeu decidiu prosseguir a sua política monetária expansiva, aumentando os prazos da aplicação do *quantitative easing* até dezembro de 2017. Esta escolha passou por uma longa negociação com a Alemanha. As preocupações que levaram à adoção desta política foram o baixo crescimento e uma inflação demasiado baixa, com o risco de deflação (Barbera, 2016).

Em segundo lugar, a Alemanha ultrapassou os limites definidos pelo *six pack* europeu, relativos ao *surplus* comercial em relação ao PIB (La Repubblica, 2017) pelo sétimo ano consecutivo. Isto é indicativo do esvaziamento de setores produtivos europeus originariamente orientados para as exportações, que perderam sistematicamente quotas comerciais. O problema desta política é que, por um lado, não há um crescimento do mercado interno europeu, por outro lado, ela funciona exclusivamente no pressuposto que haja um único ator a pô-la em prática e a poder conduzi-la.

Mais do que especulações, e esta é a terceira questão, neste sentido parece-nos que o Brexit é sinal de que muitos setores económicos ingleses se colocaram favoravelmente em linha com a saída da UE.

O Brexit é por si bastante sintomático de qual é o estado do processo de integração europeu. A esperança que ele seja um facto isolado descarta os avanços das forças nacionalistas nos outros países europeus, configurando-se como princípio de uma balcanização europeia, marcada por processos de restrições democráticas.

Portanto, a segurança energética europeia tem de lidar com um contexto internacional que apresenta situações críticas, uma pressão geopolítica que se insere nas contradições internas ao processo de integração, e um contexto de instabilidade política e económica dentro da União, que pode explodir.

5. Tendências Macroeconómicas e Mercado Energético

Uma das questões a que se pretende responder é como o ciclo de baixos preços alterou o mercado energético. Para isto, será oportuno analisar os impactos da queda de preços na economia russa e americana, com particular atenção ao mercado energético destes dois países.

Os indicadores económicos norte americanos sugerem um cauto otimismo, num contexto em que o mercado energético apresenta-se instável. Isto implica novos desafios para a nova administração no setor energético. O ciclo de queda nos preços dos recursos energéticos afetou a produção americana e criou problemas financeiros no setor dos recursos não convencionais.

Os dados da produção americana mostram um forte aumento, todavia afetado pelo ciclo de baixos preços do petróleo. Entre 2005 e 2015 os EUA reduziram as importações em 4.124 milhões de b/d (BP, 2016). Isto deveu-se ao uso da técnica do *fracking – tight oil* e *shale gas*. Só para ter uma ideia, isto equivale à capacidade produtiva do Iraque em 2015,

ou à capacidade produtiva conjunta de Kuwait e Qatar (BP, 2016). Em Abril de 2015 os EUA atingiram o pico de produção (*peak output*) com 9.627 milhões b/d (EIA, 2017a). Contudo, devido aos preços baixos do petróleo a nível mundial, a produção não estabilizou, e voltou a cair com um simultâneo aumento das importações (EIA, 2017b).

Em dezembro 2015 a economia americana apresentava dados que indicavam um modesto otimismo. O mercado do trabalho expandiu-se e a taxa de desemprego manteve-se nos 5% (Floros, 2016). Todavia, o *Beige Book* da *Federal Reserve* de janeiro de 2017, relativo ao desenvolvimento das últimas semanas de 2016 convida a uma cautela acrescida (II Sole 24 ORE, 2017).

No setor energético os EUA apresentam dados contraditórios. Num plano macroeconómico, o dólar valorizou-se sobre o euro, mantendo-se estável entre dezembro de 2016 e janeiro de 2017 (Floros, 2017), isto enquanto ao longo do ano a *Federal Reserve* subiu os juros. O entusiasmo criado pelo acordo entre produtores OPEP e não OPEP, que, com o objetivo de redução da produção aponta para um tendencial aumento e estabilização dos preços, fez com que a produção interna dos EUA retomasse o seu ritmo. Segundo os dados fornecidos pela Baker Hughes (2017), o atual número de plataformas extrativas estadunidenses em atividade voltou a crescer a um ritmo significativo – das cerca de 400 em maio de 2016 passaram para às atuais 751, sendo 597 de petróleo, 153 de gás e 1 mista – com a subida dos preços do petróleo. De facto, os dados da U.S. Energy Information Administration (EIA) mostram um bom ritmo de crescimento desde agosto de 2016 (EIA, 2017a). As importações de petróleo nos últimos meses de 2016 aumentaram em setembro, diminuíram significativamente em outubro, e voltaram a aumentar em novembro de 2016 (EIA, 2017b). A International Energy Agency (IEA), prevê que as produções de *tight oil* americano se estabilizem em 2017, mesmo que marginalmente (IEA, 2016).

Mas é no setor não convencional que se concentram as maiores incertezas para o futuro da administração dos EUA, e é aí que estão os maiores desafios. Se é verdade que o acordo entre produtores OPEP e não OPEP ofereceu uma mais-valia ao setor não convencional, é também verdade que as estimativas da OPEP, ao contrário das da IEA, preveem uma redução na produção de *tight oil* e *shale gas* (OPEC, 2016). Esta incerteza prende-se com os indicadores que nos chegam da saúde das empresas deste setor. A tendência de instabilidade da produção de *tight oil* pode afetar também o *shale gas*. Tendo em conta que o custo médio de extração deste recurso rodeia os 6 \$/Million british thermal unit (Mbtu), enquanto o preço no principal *spot hub* do mercado regional norte-americano foi de 3.59 \$/Mbtu em dezembro de 2016, e é atualmente, janeiro de 2017, de 3.30 \$/Mbtu (EIA, 2017c), este configura-se como *by-product*, um subproduto sustentado financeiramente pela produção de *tight oil*.

O primeiro problema ao qual a administração dos EUA tem de responder parte de um cenário contraditório: por um lado, a atual configuração não indica uma certeza na evolução positiva da produção energética, e aliás, existem fatores que apontam para o contrário, ou seja, um esgotamento dos poços de *shale gas* muito rápido – entre 50 e 85% no primeiro ano –, que exige uma grande intensidade de perfuração, que implica a neces-

sidade de financiamentos constantes – recorde-se que o *Quantitative Easing* nos EUA acabou em 2014 – e um custo do barril de petróleo não inferior a 55 dólares (Shale M&A Plummetts, 2013). A realidade acrescenta mais dados: 40 empresas do setor apresentaram processos de falência em 2015 (Bellomo, 2015). Do outro lado, as potencialidades existem: os custos de extração foram reduzidos em 40% em algumas áreas e a produtividade aumentou 48% (Bellomo, 2016).

Os baixos preços do petróleo e as sanções contra a Rússia no seguimento da crise da Ucrânia afetaram a economia russa, que já não gozava de grande saúde. A dependência do setor tornou-se evidente e teve fortes repercussões numa economia pouco diversificada. O acordo entre produtores OPEP e não OPEP parece ter revertido esta situação.

Uma análise do impacto das sanções à Rússia no seguimento da crise ucraniana e dos acontecimentos na Crimeia apresenta fatores contraditórios. Em primeiro lugar, estas sanções não afetaram diretamente o comércio de recursos energéticos, que foi muito mais afetado pelos baixos preços do petróleo. Em segundo lugar, as sanções afetaram o setor alimentar russo, muito dependente das importações, o que comportou uma subida dos preços (Boaretto, 2016). Como efeito contra tendencial desta subida, em 2015 a Rússia ultrapassou a produção de trigo dos EUA (Rossi, 2016). Em terceiro lugar a reação da Rússia a estas sanções gerou um debate interno na elite russa, que pode vir a ter repercussões interessantes para o setor energético. Não apenas o dado da produção de trigo é indicativo, mas também o das exportações agrícolas terem ultrapassado, no mesmo ano de 2015, as exportações de armas (Rossi, 2016). As sanções estão a puxar uma parte da elite russa para a mudança do modelo económico centrado na exportação de gás e petróleo. Esta pelo menos é a intenção do CEO da Sberbank, principal banco russo, que aponta para a necessidade de mudar os *drivers* da economia russa, preocupado com o esgotamento das reservas. A contrariar esta visão, o atual ministro da energia entende que os hidrocarbonetos se manterão na base do poder mundial nas próximas três décadas, afirmando que as reservas russas estão preparadas para cobrir as necessidades internas e as exportações durante os próximos 40 anos (Rossi, 2016). Contudo, quer haja ou não uma mudança substancial do modelo económico russo, as sanções aceleraram uma viragem da Rússia para leste. Todavia, permanece a questão russa com o leste, ou seja, não ficar dependente da China, e foi neste sentido que a empresa russa Rosneft concluiu acordos com companhias estatais indianas (Reuters, 2016). Por último, alguns países europeus, como a Itália, parecem estar em sintonia com a nova administração Trump em relação a uma redução das sanções.

5.1 A Crise Económica Russa de 2014 e 2015 e o Mercado Energético

O acordo entre países OPEP e não OPEP representa um ponto de viragem para o mercado energético mundial, e pode consolidar a reversão da crise económica russa. É uma tentativa de concertação internacional entre produtores para retomar o equilíbrio do mercado energético. Neste acordo foi estabelecido diminuir a produção em 1,2 milhões de barris por dia. Contudo, a testemunhar a existência de uma inicial desconfiança no acordo veja-se a volatilidade dos preços do petróleo, marcados por uma subida tendencial

embora contida, e quedas marginais ao longo do primeiro mês de 2017. O Brent – *Benchmark* europeu – em 30 de novembro de 2016 fechou a 50.44 \$/b e a 31 de Janeiro 2017 a 55.70 \$/b. Na primeira secção de mercado de 2017 abriu a 57.05 \$/b (Investing.com, 2017) mas rapidamente o entusiasmo dos mercados passou, não gerando o efeito esperado de subida constante dos preços. Contudo, estamos agora longe de um cenário de preços de petróleo à volta dos 30 dólares, como se verificou no princípio do ano de 2016. Perante este quadro é importante resumir algumas passagens do trajeto da economia russa nos últimos dois anos. O ano de 2015 foi de facto um ano muito duro. Os baixos preços do petróleo a partir de metade de 2014 tiveram um efeito combinado com as sanções, debilitando profundamente a economia russa, alastrando a crise até 2016, ano em que se pôde assistir a uma inversão de tendência. São dados significativos: a inflação de 2015 foi cerca de 13%, e a divisa nacional depreciou-se ate tocar o ponto mais baixo, com um valor de troca de 84 RUB/USD no dia 21 de janeiro de 2016 (Flores, 2016). Este cenário do mercado de troca é ainda mais desastroso em comparação com aquele de final de 2014, aquando uma troca de 85 RUB/EUR fez com que, numa só noite, o Banco Central russo tenha aumentado os juros de 6,5% para 17% como medida para salvar a própria moeda (Scott, 2015). É um facto, com os baixos custos do Brent – em janeiro de 2016 os preços andavam por volta de 30 \$/b (Investing.com, 2017) –, a Rússia perdia 200 milhões por dia, 70 biliões por ano, o equivalente a um dos seus dois fundos nacionais de reserva (Scott, 2015). As implicações para uma economia que obtém mais de 50% das suas receitas do setor energético induziam a pensar até num possível *default*. O dado que torna este panorama mais evidente é que a economia russa teve, em 2015, um desempenho negativo de 3,8%. Este cenário reverteu-se em 2016 com a subida dos preços do petróleo na segunda metade do ano. Foi também o andamento do dólar no mercado de troca a representar um fator de contenção. A troca entre \$/€ ficou estável em janeiro de 2016, e a Federal Reserve, tornou pública em final de 2015 a decisão de aumentar os juros em 2016, como de facto fez, o que abriu uma fase de um dólar forte (RT, 2016). Este cenário marcado por um dólar forte, um rublo fraco e um baixo custo do petróleo não é necessariamente negativo para a Rússia no curto prazo. As companhias russas pagam as despesas em rublo (fraco), e vendem o petróleo no mercado mundial recebendo dólares (fortes). Isto verificou-se na primeira metade de 2016, e neste ano o rublo valorizou-se, com um valor de troca de 61 RUB/USD atingido em janeiro de 2017 (XE, 2017). O que representa uma viragem importante para a economia russa, e para a valorização do rublo foi que, ao longo de 2016 foi anunciada e preparada a reunião da OPEP, de 30 de novembro do mesmo ano, com o objetivo de lançar um corte na produção. Em 2016 o rublo valorizou-se porque se reduziram as pressões do mercado de troca, a inflação russa diminuiu, aumentaram as exportações e aumentou o *output* industrial (Sanghi *et al.*, 2017).

6. Causas e Consequências do Acordo entre Produtores OPEP e Não OPEP

Até aqui procurei esclarecer como os baixos custos do petróleo influenciaram quer o setor não convencional americano, quer a economia russa, num efeito combinado com

as sanções. A reversão deste cenário implica porém outra aparente contradição no mercado energético: um levantamento da produção não convencional dos EUA, juntamente com um incremento do comércio mundial de GNL, pode representar um fator de concorrência ao comércio de energia entre Europa e Rússia. A este propósito, é oportuno esclarecer mais um aspeto.

É certo que uma política de baixos preços afetou o setor não convencional dos EUA e a economia russa. Isto, todavia, afetou também a Arábia Saudita, que foi o real promotor de uma política de desequilíbrio do lado da oferta. Esta atitude foi perseguida por razões geopolíticas: em primeiro lugar, o posicionamento iraniano e russo em defesa do governo sírio contraria a ambição saudita na região. A capacidade de manobra por parte da Arábia Saudita numa situação de preços baixos é maior do que a do Irão e da Rússia (Fahey, 2015), apesar de se ter visto levada a responder a esta situação com cortes nas despesas públicas. Contudo, a escolha de aumentar a produção em 2014, que levou à queda dos preços, podia ser bem suportada pelas suas reservas nacionais em dólares (Flores, 2014). Mas a Arábia Saudita também perseguiu outro objetivo na condução desta política, aumentando as tensões na OPEP e quase prefigurando a sua explosão (Evans-Pritchard, 2015). A competição foi orientada para a manutenção de quotas de mercado, tanto em relação ao setor não convencional, como para com outros países da OPEP, como a Venezuela, a Nigéria, o Equador e a Argélia, que apresentam um *break-even point* maior do que o saudita (WSJ News Graphics, 2016)

Se este é o diagnóstico das causas e dos efeitos principais do ciclo de queda dos preços do petróleo, é possível agora traçar um primeiro quadro dos fatores que conduziram o acordo entre produtores OPEP e não OPEP, e das suas consequências.

Em termos macroeconómicos, o dólar valorizou-se em relação ao euro, enquanto o governador da Federal Reserve se mostrou otimista em relação ao mercado de trabalho, que em 2016 teve um desempenho superior aos níveis anteriores à crise de 2007/2008 (Torres e Smialek, 2016). O rublo valorizou-se igualmente em relação ao dólar, por causa do aumento dos preços, e também devido à política de compra de ouro feita pelo Banco Central russo (Flores, 2017).

Num plano de geoestratégia e geopolítica da energia, parece-me interessante evidenciar os seguintes fatores:

- A estratégia dos baixos preços promovida pela Arábia Saudita teve como consequência a quase expulsão do mercado dos produtores com elevados custos de produção – especialmente os da produção não convencional –, mas não travou a retoma da produção iraniana (BP, 2016). A partir desta consideração – que tem em conta que o acordo OPEP fixou para Teerão um elevado teto de produção, positivo para este país – pode presumir-se que o setor energético iraniano possa dar um passo em frente na sua modernização.
- Provavelmente há também outra explicação relativamente ao ativismo saudita na construção do acordo, ou seja, o facto de que na Síria parece evidente a vitória de Bashar al-Assad – suportado militarmente pela Rússia e o Irão – enquanto a nova administração dos EUA mostra abertura para um acordo com a Rússia neste

assunto. Isto induziu a Arábia Saudita a procurar a estabilização do mercado, afastando a hipótese de um contexto regional no qual podia ver reduzida a própria influência. Todavia a política da administração Trump de agressividade em relação ao Irão corta o otimismo que Teerão pode ler no acordo.

- O acordo da OPEP proporcionou uma distensão nesta região. É neste quadro que tem de ser lido o acordo entre a companhia estatal russa Rosneft, o Qatar Investment Found e a sociedade mineira suíça Glencore (Golubkova, 2016). Com este acordo concretizam-se duas coisas: em primeiro lugar a confrontação regional entre Qatar e Rússia no caso sírio transforma-se numa parceria económica, devido ao êxito militar russo na Síria; em segundo lugar, há uma interligação das políticas energéticas entre os dois principais produtores de gás no mundo.
- Com um acordo entre Rosneft e a italiana ENI para a bacia *offshore* de Shorouk no Egito, a Rússia dá um passo em frente na afirmação da sua presença no mar Mediterrâneo (Jewkes e Za, 2016).
- Uma das possíveis consequências, que se pode deduzir também pelos dados fornecidos pela IEA (2016), é uma estabilização dos preços na primeira metade de 2017, e uma tendência para o aumento mais marcada na segunda metade de 2017, e simultaneamente um crescimento contido da produção de *tight oil* e *shale gas* nos EUA.

7. Considerações Sobre a Política Norte-Americana

A eleição de Trump confundiu muitos analistas internacionais, o jornalismo político e económico e muitos governos. A este propósito acho oportuno formular três hipóteses sobre possíveis estratégias de política externa e de política energética, esclarecendo preliminarmente o que até aqui foi argumentado: a queda dos preços do petróleo impactou a economia dos EUA e Rússia, de forma e intensidades diferentes, e o acordo entre produtores insere-se num clima marcado pela vitória militar de Rússia e Irão na Síria e pela vitória de Trump nos EUA, com base num programa que entre os seus pontos, contemplava uma distensão com a Rússia no Médio Oriente e uma redução dos gastos militares.

A categoria de Guerra Fria não é adequada para ler o contexto anterior a Trump, pelo que não é operativo ver na sua eleição um ponto de viragem ou de fim dessa nova “Guerra Fria” com a Rússia. Como já foi mencionado, as pressões geopolíticas na região oriental da Europa, mas também a expansão da NATO para leste, e a entrada em campo da Rússia no Médio Oriente, fez com que muitos analistas falassem de uma “Nova Guerra Fria”. Segundo esta hipótese estavam a delinear-se os contornos de um confronto direto entre Rússia e EUA, com conflitos militares e diplomáticos de intensidades variáveis que oporiam diretamente estes dois países em diferentes teatros. Sempre segundo esta hipótese, a eleição de Trump e a sua abertura à Rússia seria um ponto de viragem relativamente a este cenário.

Não parece correta esta reconstrução. Em primeiro lugar a confrontação ao longo da Guerra Fria era entre dois modelos económicos e políticos diferentes, e portanto configurava-se como uma confrontação ideológica. Hoje não é esta a situação entre Rússia e

EUA. Da mesma forma, não me parece que a essa grelha possa valer para uma confrontação entre China e EUA. Durante a Guerra Fria, a interdependência entre os chamados blocos configurava-se de forma diferente em relação à situação atual, onde a interdependência económica e financeira entre estes países é muito forte. Isto não implica todavia que esta interdependência não possa recuar. Isto não significa que não tenha havido, por parte dos EUA, uma política de tentativa de contenção tanto da China como da Rússia, mas apenas que a categoria de Guerra Fria é parcial para análise da situação atual. De facto, confrontações diplomático-militares entre EUA e Rússia, ou entre EUA e China existem a partir dos anos 90, mas num contexto global completamente diferente

Para caracterizar possíveis orientações da política externa de Trump, sugiro duas linhas. Talvez o novo presidente da administração dos EUA não tenha lido a obra de Paul Kennedy (2008), cuja reflexão sobre a ascensão e a queda das grandes potências mostra que o papel de “potência principal” impõe custos e objetivos militares que, a longo prazo, acabam por afetar e depois minar os fundamentos das próprias construções imperiais.

Contudo, parece que a mensagem aos aliados europeus dos EUA recalca um pouco esta tese. O reiterado desafio a maiores gastos em despesas militares pelos membros da NATO, com o simultâneo desinvestimento dos EUA, vai no sentido de reduzir o *budget* para a defesa americana, compensando-o com o aumento das contribuições aliadas.

Nesta linha, a abertura à Rússia é fruto de uma peculiar opção na gestão da atual fase geopolítica, que visa separar a Rússia da China. A proposta em campo é uma aproximação à Rússia em algumas áreas do mundo, onde haja uma convergência de interesses, sacrificando alguns aliados regionais, e uma contenção económica da China. Contudo, este ponto tem que ser claro: a Rússia permanece vista como um adversário, mas os contornos desta adversidade estão a ser redefinidos. O objetivo é o de evitar que haja uma aliança estratégica entre Rússia e China, manifestada na *Belt and Road Initiative*, projeto que apresenta à partida muitas contradições e que é obstaculizado por muitos atores asiáticos, mas que é capaz de atrair e captar grandes interesses europeus.

A política dos EUA sobre a questão iraniana configura-se como o principal desafio na região médio-oriental para uma distensão entre EUA e Rússia, com importantes consequências no mercado energético. A estratégia da Casa Branca é decisiva para o mercado energético e para a segurança energética europeia, contudo a sua atuação é ainda incerta e contraditória. A hipótese aqui formulada, é que será o Irão o *dossier* que condensa mais contradições entre EUA e Rússia.

Um dos caminhos que a nova administração dos EUA procura percorrer pode ser o seguinte:

- Fazer com que no Médio Oriente haja um clima de mercado energético favorável, que tenha os preços elevados pela produção de *tight oil* interno;
- Fazer com que a Rússia renuncie a sua aliança com o Irão, vinculando um possível acordo sobre a Síria a uma contenção regional do Irão;
- Garantir custos elevados do petróleo no mercado energético, através da garantia à Arábia Saudita de que continuará a ser a principal potencia na região, e que haja uma contenção do Irão.

Isto, enquanto a Rússia persegue o objetivo de manter sua presença militar na Síria, e um mercado energético com preços elevados capaz de injetar novo oxigênio na economia nacional e fortalecer as suas relações com a Turquia.

O grande ponto de fricção será o de ver se o Irão será sacrificado, e como isto reagirá no contexto regional, e sobretudo qual será o comportamento China, sendo que o Irão para Pequim tem uma importância estratégica.

A Rússia necessita do Irão para não vincular-se totalmente a Turquia, bem como contrabalançar a projeção dos EUA no Médio Oriente por trâmite dos seus aliados históricos, israelitas e sauditas. Isto depende também de quão realmente será isolacionista a administração Trump, ou seja, quão a interdependência financeira global fará com que isolacionismo e unilateralismo não sejam sinónimos.

As incertezas que caracterizaram o mercado energético entre 2014 e 2016, afetaram o setor energético dos EUA. Todavia, a energia é um fator central para a política da potência norte-americana. O setor de produção não convencional apresenta limites financeiros e ambientais, mas ao mesmo tempo a sua grande capacidade indica potencialidades para a economia norte-americana. A nova administração terá que confrontar-se com o setor da produção não convencional. Percorrendo este caminho de política energética, as linhas prováveis da agenda da nova administração dos EUA poderão ser:

- Recuo em relação aos compromissos estabelecidos na 21.^a Conferência da ONU sobre Alterações Climáticas (COP21), Paris 2015;
- Redução dos poderes da agência para o controlo e a regulamentação ambiental e afastamento do *Clean Power Plan*;
- Um aumento do consumo de gás natural de produção não convencional para o setor dos transportes e da produção de eletricidade;
- Expansão dos direitos de perfuração, e suporte financeiro à indústria de extração de recursos não convencionais, que passará também por uma redução dos subsídios ao setor das energias renováveis.

8. Conclusões: Cenários Futuros para a Segurança Energética Europeia

Para a formulação de cenários, é oportuno evidenciar os fatores expectáveis em prospectiva para 2030.

Identificam-se quatro fatores: i) o aumento do gás natural na matriz energética europeia, e uma redução do uso do petróleo; ii) limites na produção interna de gás da UE e do Mar da Noruega; iii) aumento da procura energética por parte das economias da Ásia que se revestem de grande interesse para a Rússia; iv) o aumento do comércio internacional de gás através do GNL.

Com base nestas considerações, constituem-se quatro cenários:

Cenário 1: Segurança Energética Euroasiática.

A Europa passará a ter dois *hub* principais de gás, o alemão e o turco, enquanto o trânsito da Ucrânia deixará de ser central. Ao mesmo tempo, a empresa italiana ENI

estrita a sua cooperação com as empresas russas no Mediterrâneo. Poderia definir-se este cenário como “neogaullista”, na visão do antigo presidente francês, de uma Europa do “Atlântico aos Urais”. Neste contexto, compactar-se-á um bloco euro-asiático heterogêneo e contraditório, no qual a França e a Itália de um lado, competirão com a Alemanha, para a projeção econômica na Ásia. Ao mesmo tempo, todavia não será sustentável a longo prazo uma aliança estratégica sino-russa. Isto levará Moscovo a procurar convergências regionais com o Japão e a Índia, para conter a China. Neste cenário parece que a aposta russa sobre a impossibilidade europeia de diversificar os próprios fornecedores, tenha ganho.

Cenário 2: Segurança Energética Mediterrânea

Este cenário é muito diferente do precedente, já que reduziria a dependência das importações russas, e pressupõe uma evolução geopolítica no Médio Oriente, com o Irão a constituir-se como fornecedor da Europa, ligando-se ao corredor sul que começa no Azerbaijão, para se ligar sucessivamente ao Transadriatic Pipeline. Da mesma forma seriam aumentadas as importações de GNL produzido no Qatar. A caracterizar uma ulterior viragem para a região sul oriental, será o aumento da produção em Israel e Chipre, com fluxos destinados à Grécia e Turquia, em articulação com o corredor sul. Alemanha e Áustria continuarão a sua política energética que privilegia a Rússia

Cenário 3: O Hub Ibérico.

Este cenário pressupõe o crescimento do setor energético não convencional nos EUA. Neste caso um forte investimento para gaseificadores interessaria a Península Ibérica, e especialmente Portugal, como principal país recetor deste recurso. A Península Ibérica tornar-se-ia um *hub* do gás. Este *hub* todavia estará em competição com o *hub* russo-alemão, sendo que, não parece que Berlim vá comprometer a sua relação energética com a Rússia, não obstante as grandes divergências manifestadas a respeito da Ucrânia. No cálculo político alemão tem de ser considerado o vetor euroasiático da exportação. O *hub* ibérico, com Portugal na frente, constituiria o centro de receção e distribuição das importações provenientes não apenas dos EUA, mas do Atlântico Sul e do Índico Ocidental. Para este propósito teria de se investir no setor das infraestruturas energéticas, estabelecendo um corredor que do sul europeu ocidental chegasse ao norte do continente. Igualmente ao cenário precedente, consolidar-se-á o corredor sul a partir do Azerbaijão, e aumentarão os investimentos no Mediterrâneo.

Cenário 4: Ártico.

Este cenário pressupõe, como o precedente, uma configuração geopolítica de tensão no Médio Oriente. O elemento de grande diferença seria a distensão nas relações com a Rússia. Neste sentido, os países hoje em dia membros do Conselho do Ártico – EUA, Canadá, Federação Russa, Noruega, Dinamarca, Suécia, Finlândia e Islândia – encontrariam uma forma coordenada de exploração e transporte do gás presente nesta região.

Para o desenvolvimento de tecnologias extrativas e de transporte seriam conduzidas

parcerias económicas com países europeus com vista a concentrar avultados investimentos nesta região.

Como se verifica, todos estes cenários, tirando o primeiro, necessitam de um grau elevado de investimentos, quer para o setor infraestrutural e de transporte energético, quer para o desenvolvimento de tecnologias. Muito dependerá da capacidade europeia de conceber uma visão política e económica conjunta para a segurança energética.

Referências

- Baker Hughes, 2017. Rotary Rig Count 6/2/2017. *Baker Hughes* [online], North America Rig Count. Disponível em <http://phx.corporate-ir.net/phoenix.zhtml?c=79687&p=irol-reportsother>.
- Barbera, A. 2016. La Bce estende il Quantitative Easing fino a dicembre 2017. *La Stampa* [online], 8 de dezembro, 21:36. Disponível em <http://www.lastampa.it/2016/12/08/economia/la-bce-estende-il-quantitative-easing-fino-a-dicembre-PEAZh3GvZId7tuy3wrENIJ/pagina.html>.
- Bellomo, S. 2016. Credito esaurito per lo shale oil. Arriva l'ora dei tagli (anche di produzione). *Il Sole 24 ORE* [online], 28 de janeiro. Disponível em <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2016-01-27/credito-esaurito-shale-oil-arriva-l-ora-tagli-anche-produzione--212506.shtml?uuid=AC2TedIC> [Acedido em 20 de fevereiro de 2017].
- Bellomo, S. 2015. Shale oil, ecco perché aumenta il rischio di credito per le società. *Il Sole 24 ORE* [online], 10 de setembro. Disponível em <http://www.ilsole24ore.com/art/finanza-e-mercati/2015-01-08/aumenta-rischio-credito-le-societa-shale-oil-214609.shtml?uuid=AB13OtaC> [Acedido em 20 de fevereiro de 2017].
- Boaretto, M. 2016. L'economia russa, tra crisi energetica e sanzioni. *Il Caffè Geopolitico* [online], 23 de novembro. Disponível em <https://www.ilcaffegeopolitico.org/47229/leconomia-russa-tra-crisi-energetica-e-sanzioni>.
- BP, 2016. *BP Statistical Review of World Energy June 2016*. BP [online]. Disponível em <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf>.
- Commission of the European Communities, 2000. *Green Paper – Towards a European strategy for the security of energy supply*, COM/2000/0769 final. [online] Disponível em EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52000DC0769>.
- Duarte, A. P. e Fernandes, C., 2011. O problema do abastecimento de Espanha e Portugal: a questão do Magrebe. Em *Seguridad Nacional Y Estrategias Energéticas de España Y Portugal*, Monografías del CESEDEN, n.º 119, pp. 43-92.
- EIA, 2017a. U.S. Field Production of Crude Oil (Thousand Barrels per Day). *Petroleum & Other Liquids Data* [online], 30 de janeiro, U.S. Energy Information Administration (EIA). Disponível em <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MCRF&f=M> [Acedido em 20 de fevereiro de 2017].
- EIA, 2017b. U.S. Imports by Country of Origin. *Petroleum & Other Liquids Data* [online], 30 de janeiro, U.S. Energy Information Administration (EIA). Disponível em <http://www.eia.gov/>

- dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_epc0_im0_mbbldp_m.htm [Acedido em 20 de fevereiro de 2017].
- EIA, 2017c. Henry Hub Natural Gas Spot Price. Dollars per Million Btu. *Natural Gas Data* [online], 1 de fevereiro, U.S. Energy Information Administration (EIA). Disponível em <https://www.eia.gov/dnav/ng/hist/rngwhhdM.htm> [Acedido em 20 de fevereiro de 2017].
- EIA, 2015. Crude oil prices down sharply in fourth quarter of 2014. *Today in Energy* [online], 6 de janeiro, U.S. Energy Information Administration (EIA). Disponível em <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=19451#> [Acedido em 20 de fevereiro de 2017].
- European Commission, 2017. *Quarterly Report on European Gas Markets*. DG Energy, 9(4), 4.º Trimestre de 2016. Bruxelas: European Commission, Directorate-General for Energy, Market Observatory for Energy. Disponível em European Commission, Energy, Market Analysis: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/quarterly_report_on_european_gas_markets_q4_2016.pdf.
- European Commission, 2014. *European Energy Security Strategy*, COM(2014) 330 final. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, 28.5.2014. Disponível em EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>.
- Evans-Pritchard, A., 2015. Saudi Arabia risks destroying Opec and feeding the Isil monster. *The Telegraph* [online], 11 de novembro, 9:25 PM GMT. Disponível em <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/11989469/Saudi-Arabia-risks-destroying-Opec-and-feeding-the-Isis-monster.html> [Acedido em 21 de fevereiro de 2017].
- Fahey, M. 2015. Oil prices and budgets: the OPEC countries most at risk. *CNBC* [online], 3 de dezembro, 1:19 PM E/T. Disponível em <http://www.cnbc.com/2015/12/03/oil-prices-and-budgetsthe-opeccountries-most-at-risk.html> [Acedido em 21 de fevereiro de 2017].
- Fernandes, C. 2015. Potencialidades e desafios da bacia do Cáspio para a estratégia europeia de aprovisionamento: oportunidades para Portugal. *Relações Internacionais*, n.º 46, pp. 83-99.
- Floros, D. 2017. Politiche e attori della Pax petrolifera. *ABO* [online]. Disponível em http://www.abonet.it_IT/topic/Politiche-PaxPetrolifera-Floros-it.shtml [Acedido em 15 de fevereiro de 2017].
- Floros, D. 2016. La Russia resiste al crollo del petrolio e del rublo. *Limes, rivista italiana di geopolitica* [online], 3 de fevereiro. Disponível em <http://www.limesonline.com/rubrica/la-russia-resiste-al-crollo-del-petrolio-e-del-rublo?prv=true> [Acedido em 14 de fevereiro de 2017].
- Floros, D. 2014. Le ragioni geopolitiche del crollo dei prezzi del petrolio. *Limes, rivista italiana di geopolitica* [online], 5 de dezembro. Disponível em <http://www.limesonline.com/rubrica/le-ragioni-geopolitiche-del-crollo-dei-prezzi-del-petrolio>.
- Golubkova, K., 2016. Russia signs Rosneft deal with Qatar, Glencore. *Reuters* [online], 11 de dezembro, 6:37 am EST. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-russia-rosneft-privatisation-idUSKBN13Z0QB> [Acedido em 21 de fevereiro de 2017].
- IEA, 2016. Oil Market Report: World Oil Demand, 1.º Trimestre de 2013 a 3.º Trimestre de 2016, OECD/IEA. *International Energy Agency (IEA)* [online]. Disponível em <https://www.iea.org/oilmarketreport/omrpublic/>.
- Il Sole 24 ORE, 2017. Economia Usa, la Fed: mercato del lavoro «ristretto». Pressioni su salari e prezzi. *Il Sole 24 ORE* [online], 18 de janeiro. Disponível em <http://www.ilsole24ore.com/art/>

- mondo/2017-01-18/economia-usa-fed-mercato-lavoro-ristretto-pressioni-salari-e-prezzi-203541.shtml?uuiid=AEEnnf9C [Acedido em 20 de fevereiro de 2017].
- Investing.com, 2017. Brent Oil Futures. *Investing.com* [online]. Disponível em <https://uk.investing.com/commodities/brent-oil>.
- Jewkes, S. e Za, V., 2016. Eni spreads Egypt gas field risk with Rosneft stake sale. *Reuters* [online], 12 de dezembro, 1:01 pm EST. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-eni-zohr-rosneft-oil-idUSKBN14112U> [Acedido em 21 de fevereiro de 2017].
- Kennedy, P., 2008. *Ascesa e declino delle grandi potenze*. Milão: Garzanti.
- La Repubblica, 2017. Germania: bilancia commerciale al top e nel 2016 l'export vola a 1.207 miliardi. *La Repubblica* [online], 9 de fevereiro. Disponível em http://www.repubblica.it/economia/2017/02/09/news/germania_bilancia_commerciale_al_top_e_nel_2016_l_export_vola_a_1207_miliardi-157902113/ [Acedido em 21 de fevereiro de 2017].
- OPEC, 2017. OPEC Monthly Oil Market Report, 13 February 2017. *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC) [online]. Disponível em http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/MOMR%20February%202017.pdf.
- OPEC, 2016. OPEC Monthly Oil Market Report, 14 December 2016. *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC) [online]. Disponível em http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/MOMR%20December%202016.pdf.
- Reuters, 2016. India signs energy deals with Russia's Rosneft. *Reuters* [online], 16 de março, 10:34 am EDT. Disponível em <http://www.reuters.com/article/us-india-russia-oil-rosneft-idUSKCN0WI120> [Acedido em 14 de fevereiro de 2017].
- Rodrigues, M. A. e Silva, A. C., 2009. Nota introdutória. In: *Manual da Safra e Contra Safra do Olival*. Bragança: Instituto Politécnico, pp. 7-8.
- Rossi, G. 2016. Così le sanzioni cambiano l'economia Mosca sta dando una lezione a Bruxelles. *il Giornale.it* [online], 20 de outubro, 08:42. Disponível em <http://www.ilgiornale.it/news/politica/cos-sanzioni-cambiano-leconomia-mosca-sta-dando-lezione-1321188.html>.
- RT, 2016. Russia overtakes Saudi Arabia as China's top oil supplier, *RT* [online], 29 de junho, 09:56. Disponível em <https://www.rt.com/business/348826-russia-china-oil-exports/> [Acedido em 21 de fevereiro de 2017].
- RT, 2016. What a strong US dollar means for the Russian economy. *RT* [online], 5 de janeiro, 13:33. Disponível em <https://www.rt.com/business/327974-russia-budget-dollar-siluanov-sechin/> [Acedido em 15 de fevereiro de 2017].
- Sanghi, A. *et al.*, 2017. Russia Monthly Economic Developments January 2017. *The World Bank* [online]. Disponível em <http://pubdocs.worldbank.org/en/567341485202082729/Russia-Monthly-Economic-Developments-Jan-2017.pdf>.
- Scott, A. 2015. Con il mini-greggio la Russia perde 200 milioni al giorno. *Il Sole 24 ORE* [online], 16 de janeiro. Disponível em http://www.ilssole24ore.com/art/mondo/2016-01-15/con-mini-greggio-russia-perde-200-milioni-giorno-194218.shtml?uuiid=ACJ037AC&refresh_ce=1.
- Shale M&A Plummets, 2013. Energy Policy Forum.
- SNAM, 2015. Gas, l'Olanda diventa un importatore netto. *SNAM* [online], 3 de dezembro, 10:55 CEST. Disponível em http://www.snam.it/it/media/energy-morning/20151203_3.html [Acedido em 21 de fevereiro de 2017].

- TASS, 2016. Russia's gas supplies to Europe up 15% year-to-date – Gazprom. *TASS* [online], 15 de junho, 15:48 UTC+3. Disponível em <http://tass.com/economy/882110> [Acedido em 21 de fevereiro de 2017].
- Torres, C. e Smialek, J., 2016. Yellen Takes Post-Hike Victory Lap With Labor Market Great Again. *Bloomberg* [online], 14 de dezembro, 23:05. Disponível em <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-12-14/yellen-takes-post-hike-victory-lap-with-labor-market-great-again>.
- Viana, V. R. *et al.*, 2014. Portugal, a Geopolítica da Energia e a Segurança Energética Europeia. *Policy Paper 5*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. [online] Disponível em Instituto da Defesa Nacional: http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/e-briefing_papers/policy_paper_5_geopolitica_da_energia_seguranca%20_energetica_da_europa.pdf.
- WSJ News Graphics, 2016. Barrel Breakdown. *The Wall Street Journal* [online], 15 de abril, 2:30 p.m. ET. Disponível em <http://graphics.wsj.com/oil-barrel-breakdown/> [Acedido em 21 de fevereiro de 2017].
- XE, 2017. *Grafici XE Currency: USD a RUB*, XE [online]. Disponível em <http://www.xe.com/it/currencycharts/?from=USD&to=RUB&view=10Y>.
- Yergin, D. 2006. Ensuring energy security. *Foreign Affairs*, 85(2), pp. 69-82.
- Yergin, D. 2005. Energy Security and Markets. In: Kalicki, J.H., e Goldwyn, D.L., Eds., *Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy*. Washington, D.C. : Woodrow Wilson Center Press, Johns Hopkins University press.
- Yergin, D. 1988. Energy Security in the 1990s. *Foreign Affairs*, 67(1), pp. 110-132.

A Relação Energética UE-Rússia e a Opção Atlântica

Pedro Camacho

1. Enquadramento ao Tema

A energia desempenha um papel importante no quotidiano e no desenvolvimento económico da sociedade humana, pelo que a sua garantia é crucial para o normal funcionamento de todos os setores de um país. Com uma sociedade cada vez mais dependente dos recursos energéticos, todos os países definem estratégias e políticas para garantirem a sua segurança energética, através da construção de infraestruturas que permitam a produção, a geração, a transmissão ou o transporte, e a distribuição de energia por todos os setores da atividade humana. No entanto, a maioria dos países não possui recursos energéticos endógenos suficientes para suprimir as suas necessidades internas, recorrendo à importação. A dependência energética externa faz com que a segurança energética seja uma das componentes da segurança nacional, definida pelo Instituto da Defesa Nacional (IDN) como a “condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em paz e em liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas” (Cardoso, 1979, p. 9).

Ciente da dependência do petróleo e do gás natural russos e da sua importância para a segurança energética dos Estados-membros, a União Europeia (UE) estabeleceu um Diálogo Energético com a Rússia, em outubro de 2000, institucionalizando a cooperação bilateral neste campo. Este Diálogo, instituído para aprofundamento das relações bilaterais para a energia¹, veio preencher um vácuo na cooperação bilateral UE-Rússia, permitindo a definição de estratégias comuns para a energia e a discussão conjunta de políticas e medidas que servissem a convergência dos mercados energéticos, aliada à defesa dos interesses de cada uma das partes. Desde a sua criação, e ao longo dos anos, foi reforçado com a criação de novos mecanismos e instituições, como os grupos temáticos para a discussão especializada de tópicos, como a eficiência energética e o investimento; o Mecanismo de Alerta Rápido em 2009²; o Centro Tecnológico de Ener-

1 Como atesta o Acordo de Parceria e Cooperação por elas celebrado em 1994, com o objetivo de harmonizar os seus mercados de energia e garantir a ratificação russa da Carta Europeia de Energia.

2 Tinha por objetivo prevenir possíveis interrupções ao fornecimento de gás, como as ocorridas na Ucrânia em 2006 e 2009.

gia, em 2002³; e o Conselho Consultivo do Gás, em 2011⁴. No entanto, apesar destas iniciativas, vários fatores têm vindo a condicionar o aprofundamento da relação de cooperação energética entre a UE e a Rússia, após a suspensão das relações bilaterais em 2014, no decurso da anexação da região ucraniana da Crimeia pela Rússia e o seu apoio na manutenção do conflito no leste ucraniano⁵.

Considerando que o gás natural continua a ser uma fonte de energia relevante para a economia europeia, ao alimentar cerca de um terço dos seus setores (Eurostat, 2015b), iremos analisar o Diálogo Energético, procurando ver como contribuiu para a segurança energética da UE. Tendo em conta a turbulenta relação, iremos, igualmente, apresentar alternativas de fornecimento energético à Europa, centrados nos projetos executados e projetados para os países atlânticos da massa continental europeia. Iniciamos o nosso estudo com a definição dos conceitos de segurança e interdependência energética, essencial para contextualizar o tema abordado. Em seguida, explicaremos as iniciativas levadas a cabo no seio do Diálogo Energético para garantir a segurança energética da União Europeia. Após um breve enquadramento sobre a posição do gás natural em termos europeus, explicaremos quais os projetos definidos para a União Europeia para os Estados-membros que constituem a sua frente atlântica, visando a diversificação do fornecimento de gás natural para o mercado europeu através do Gás Natural Liquefeito (LNG) proveniente dos países da bacia atlântica. Nesse sentido, exporemos quais são as perspectivas quanto a essa diversificação e quais os obstáculos à mesma⁶.

2. Segurança Energética e Interdependência Energética

O conceito de segurança energética é variável e dependente da perspectiva e do contexto no qual é analisado, refletindo a sua natureza multidimensional (Ang, Choong e Ng, 2014, p. 1078; Jonsson *et al.*, 2015, pp. 48-49; Kucharski e Unesaki, 2015, p. 28; Winzer, 2012, p. 36; Johansson, 2013, p. 203), pelo que não existe nenhuma definição universalmente aceite (Jonsson *et al.*, 2015, p. 49). A definição do conceito depende das dimensões da segurança energética, que, por si só, são de natureza dinâmica e mutável ao longo do tempo (Ang, Choong e Ng, 2014, p. 1078) e, conseqüentemente alteram a percepção dos países fornecedores e consumidores (Ang, Choong e Ng, 2014, p. 1083).

Na generalidade dos estudos sobre a matéria, essa definição cobre sete temáticas principais: disponibilidade de energia, infraestrutura, preço, efeitos sociais, ambiente, governação e eficiência energética (Ang, Choong e Ng, 2014, pp. 1079-1083). De forma a quantificá-la, têm sido construídos índices que permitem analisar o risco e o desempenho da segurança energética de um determinado país, através da combinação de vários

3 O objetivo era ampliar a cooperação das duas partes na investigação e a inovação no campo energético.

4 Criado para o desenvolver da cooperação em relação ao mercado de gás natural.

5 A União Europeia, em linha com a maioria da comunidade internacional, decidiu aplicar sanções à Rússia, por estas ações violarem o Direito Internacional e a integridade e soberania nacional da Ucrânia

6 Este estudo é suportado, maioritariamente, por fontes primárias e a análise de dados estatísticos entre 2000 e 2015, providenciados pelo Eurostat, a International Energy Agency, a U.S. Energy Information Administration e a BP.

indicadores. Apesar da dificuldade em medir a segurança energética, estes índices compostos permitem analisar e avaliar as políticas energéticas de vários países e organizações internacionais (Ang, Choong e Ng, 2014, pp. 1083-1084).

Uma das principais componentes da segurança energética é a segurança de aprovisionamento, que é tida como um importante objetivo da política energética em muitos países importadores/consumidores (Jonsson *et al.*, 2015, p. 49). Para a UE é uma das componentes da sua segurança energética, para além da sustentabilidade e da competitividade, definida como “uma disponibilidade física ininterrupta de produtos energéticos no mercado, a um preço que é sustentável para todos os consumidores (privados e industriais)” (Comissão Europeia, 2000).

Perante a pluralidade de conceitos sobre segurança de aprovisionamento, Checchi *et al.* (2009, p. 1) defendem que “é possível identificar que uma série de características estão sempre incluídas, nomeadamente a disponibilidade física e os preços.” Esta afirmação é coerente com a lógica seguida por diversos autores (Intharak *et al.*, 2007, p. 6; Keppler, 2012, p. 20; Le Coq e Paltseva, 2009, p. 4474; Mabro, 2008, p. 3), que a definem como a disponibilidade contínua de energia a um preço justo. Spanjer (2007, p. 2890) acrescenta que a “segurança de aprovisionamento pode ser amplamente dividida em duas partes: sistema de segurança – na medida em que os consumidores têm garantido o fornecimento de gás, em circunstâncias previsíveis – e segurança quantitativa – garantindo um adequado aprovisionamento de gás neste momento e no futuro, [compreendendo] não só os volumes de gás, mas também o preço e a diversificação dos fornecimentos de gás”.

A segurança de aprovisionamento está sujeita a uma série de riscos e vulnerabilidades, que podem comprometer o normal funcionamento do sistema energético (Keppler, 2012, p. 20; Lieb-Dóczy, Börner e MacKerron, 2003, p. 11). Esses riscos “reflete[m] a potencial inabilidade do sistema energético para cumprir com a sua função essencial”. O risco pode ser caracterizado pela sua fonte (externo ou interno), controlabilidade (possibilidade de gestão) e temporalidade (curto, médio e longo prazo) (Kucharski e Unesaki, 2015, pp. 29-30). Os riscos internos são facilmente controláveis e são originados por algum problema técnico ou erro humano na gestão do sistema energético, enquanto os riscos externos são de natureza mais incerta e são entendidos como ameaças, podendo ser de natureza económica, política, ambiental, social, geológica, tecnológica e geopolítica (Kucharski e Unesaki, 2015, p. 31; Jonsson *et al.*, 2015, p. 50; Johansson, 2013, pp. 202-203)⁷.

Para garantir a segurança de aprovisionamento é necessário que as fontes energéticas estejam disponíveis e acessíveis aos serviços de transformação, de transporte e de transmissão dessa mesma energia, sendo disposta aos consumidores a um preço sustentável, que não coloque em risco o funcionamento do sistema energético (Jonsson *et al.*, 2015, p. 49). Como resposta a esses riscos, podem ser adotadas estratégias de diversificação de fontes e fornecedores, que permitam “reduzir a sensibilidade a distúrbios no forneci-

7 Para uma análise sobre riscos e ameaças à segurança energética, ver Fernandes e Duarte (2011, p. 47).

mento” (Jonsson *et al.*, 2015, p. 49), a garantia de estabilidade do fornecimento face a esses distúrbios, a resiliência do sistema para conter possíveis choques e a adaptabilidade do sistema a longo prazo (Kucharski e Unesaki, 2015, p. 32).

Outra componente da segurança energética é a segurança da procura. A procura é um fator essencial para os países fornecedores/exportadores, uma vez que o setor energético é um dos mais importantes na sua economia, contribuindo, em larga medida, para o Produto Interno Bruto e a estabilidade orçamental. Assim, os países produtores/fornecedores procuram vender os seus recursos energéticos para gerar riqueza e capacidade de retorno de investimento na produção. Ao mesmo tempo, desejam manter a estabilidade dos preços e do funcionamento das rotas de transporte e transmissão de energia. Este ponto de vista é, igualmente, partilhado pelos países consumidores, muito embora o preço seja alvo de disputas, visto que os países fornecedores desejam “manter os preços tão altos quanto possível, desde que isso não leve a significantes perdas na procura” (Johansson, 2013, p. 202)⁸.

As relações energéticas entre países produtores e consumidores criam interdependências. Keohane e Nye (1989, pp. 8-11) explicam os diferentes desenvolvimentos desse fenómeno à luz do neoliberalismo, através da sua teoria de interdependência, em que a relação entre dois parceiros pode ser interligada ou interdependente, podendo um deles influenciar o outro de acordo com a sua perceção de sensibilidade ou vulnerabilidade. Esta teoria aplica-se, fundamentalmente, à interdependência económica, característica do processo globalizacional, mas pode ser aplicada às relações energéticas, particularmente à segurança energética, visto que os mercados estão totalmente interconectados e os atores tornam-se mais dependentes uns dos outros. Essas relações de interdependência podem ser analisadas através de diversos indicadores, como a balança comercial e o consumo energético de um país, e podem alterar-se ao longo do tempo, devido a mudanças na procura e na oferta de gás e de petróleo e à instabilidade política, social e económica nos países produtores (Umbach, 2010, p. 1230). Estes fatores contribuem para reforçar a influência de um dos parceiros face ao outro, assim como a capacidade de influenciar a segurança energética do país produtor (segurança da procura) ou do país consumidor (segurança de aprovisionamento), gerando uma relação assimétrica.

Ambas as vertentes da segurança energética podem ser integradas com os conceitos de vulnerabilidade e sensibilidade desta teoria. A sensibilidade consiste na resposta às interações criadas dentro de um quadro de políticas (Keohane e Nye, 1989, p. 12). O país que percebe a sensibilidade procurará dirimir a sua dependência face ao outro, procurando alternativas de cooperação com o mesmo ou intensificando a sua relação com outros países (Proedrou, 2007, p. 332). Por seu turno, a vulnerabilidade é entendida como a suscetibilidade do país sofrer possíveis custos com eventos externos, que possam prejudicar a sua relação com o outro (Keohane e Nye, 1989, p. 13). Assim, o país procurará

8 A segurança na procura requer os mesmos pressupostos que a segurança de aprovisionamento, acrescentando-se, porém, a disponibilidade e a diversidade de consumidores que estejam dispostos a pagar aquele preço (Jonsson *et al.*, 2015, p. 49).

fortalecer a sua relação de cooperação com o outro, de forma a evitar uma saída unilateral do mesmo, que pudesse agravar a situação de enfraquecimento do país (Proedrou, 2007, p. 332). Em suma, o parceiro mais sensível tenta dirimir a sua situação de interdependência, ao passo que o mais vulnerável procura fortalecê-la.

A interdependência pode também ser categorizada como positiva ou negativa. A interdependência positiva consiste no intercâmbio de valores idênticos, onde as ações de ambos os países são recíprocas. Esta só é possível através de um diálogo bem estabelecido entre ambos os parceiros. Pelo contrário, a interdependência negativa é caracterizada pela vontade dos países rescindirem a sua situação de dependência, quando a relação não traz benefícios mútuos e cada um dos parceiros procura apenas satisfazer os seus próprios interesses (Keohane, 1986, p. 8).

3. Segurança Energética Europeia e o Diálogo Energético

A UE é um dos principais importadores e consumidores de petróleo e gás natural russos. Segundo o Eurostat, a UE consumiu 581.488 milhares de toneladas de crude em 2015, mais 31.175 do que no ano anterior. Nesse ano, as importações de crude russo totalizaram 150.297 milhares de toneladas, representando 27,3% do consumo total. O consumo nos Estados-membros tem decrescido substancialmente desde 2009, quando o volume de crude consumido aproximou-se, pela primeira vez, da fasquia das 600 milhares de toneladas desde o início do milénio. Esta aproximação decorreu da queda assinalável entre 2008 e 2009, na ordem das 49 mil milhares de toneladas. Em 2015, a UE consumia menos 15,5% face ao ano de 2000 (Eurostat, 2015a). Esta descida no consumo interno refletiu-se num decréscimo da importação de crude à Rússia, que apresenta um ligeiro declínio desde 2010 (Eurostat, 2014).

Ainda assim, o crude russo representou, em média, 30% do consumo da UE entre 2010 e 2013, apesar da queda de 3,2% registada no ano seguinte. Ao longo do período em análise, as importações da UE registaram uma tendência de crescimento sustentado quando comparadas em relação ao volume de consumo, somente afetada pelas ligeiras quebras assinaladas nos anos de 2007 e 2008. Com efeito, as importações de crude russo face ao consumo aumentaram mais 9% em 2014 face a 2000 (Eurostat, 2014). A primazia das importações russas foi mais expressiva na Eslováquia, Lituânia e Polónia, com valores acima dos 90% do consumo nacional (Eurostat, 2014).

Relativamente ao gás natural, a UE consumiu 397,26 biliões de metros cúbicos (bcm) em 2015. O valor contraria a tendência de declínio desde 2011, quando o consumo caiu 9,8%, em contraste com o pico de 7,6% do ano anterior. Até esse momento, o volume de consumo tinha registado um crescimento médio de 1,3% (Eurostat, 2015b). A UE importou 121,68 biliões de metros cúbicos de gás natural russo em 2015, representando 30,6% do seu consumo. A dependência do consumo de gás natural da UE em relação às importações russas tem permanecido estável desde 2000, situando-se entre os 24% e os 31%, com uma média anual de 28,5% (Eurostat, 2015b; 2015c). Os principais importadores de gás natural russo são, por ordem decrescente, a Alemanha (43,62 bcm) e a Itália (27,66 bcm), seguidos pela Polónia, Países Baixos, Hungria e França. A Bulgária, a Eslo-

váquia, a Estónia, a Finlândia, a Letónia e a Lituânia são totalmente dependentes do gás natural russo (Eurostat, 2015c).

A interdependência energética entre a União Europeia e a Rússia impeliu o aprofundamento da sua cooperação energética, institucionalizando-a em outubro de 2000 com a criação do Diálogo Energético. Apesar de a segurança energética não ser explicitamente um dos objetivos do novo Diálogo, várias discussões e medidas reportavam-se a esta dimensão nas relações energéticas entre as partes, à medida que vários fatores condicionavam a sua garantia da segurança energética, como sejam as infraestruturas, o investimento e a eficiência energética.

Antes da primeira reorganização do Diálogo Energético, que permitiu dividir as várias discussões em grupos temáticos especializados, as primeiras reuniões do Diálogo eram conduzidas pelos seus coordenadores. Numa das suas primeiras discussões, foi sugerido que a rede de transporte fosse alvo de uma monitorização⁹ constante para a definição dos projetos prioritários de atualização e otimização da rede, conduzidas pelas partes e os países de trânsito (UE-Rússia, 2001, pp. 3-4). Nesse sentido, foi acordado em 2002 o investimento necessário para a melhoria da rede, inserido no programa *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States (TACIS)*¹⁰.

Tendo em conta que a salvaguarda das infraestruturas de transporte do gás e do petróleo é uma componente fulcral para a garantia da segurança energética¹¹, a UE e a Rússia defenderam o desenvolvimento de novos projetos estratégicos de produção e de transporte de energia, que servissem o interesse comum, e o acesso não-discriminatório às redes de transporte pela Rússia, por forma a assegurar a eficácia do mesmo. Ambos os parceiros entenderam que era crucial a diversificação das rotas de transporte entre si, pelo que deveriam garantir as condições necessárias para o desenvolvimento de projetos, como o Nord Stream e o Yamal-Europe (troço polaco-bielorrusso), o campo de produção de Shtokman e os oleodutos Burgas-Alexandrópolis e Druzhba (troço Adria), um oleoduto que permitia à Rússia exportar petróleo para o mercado internacional, através do terminal croata de Omišalj (UE-Rússia, 2001, pp. 2-3; UE-Rússia, 2005, p. 6).

O desenvolvimento dos projetos está intimamente ligado a investimentos de larga escala, tidos como essenciais para renovar e ampliar a rede de infraestruturas de transporte de hidrocarbonetos, resolvendo os problemas técnicos resultantes da sua antiguidade e da sua capacidade diminuta para responder à procura europeia dos hidrocarbone-

9 Esta monitorização devia estender-se à “identificação precoce de fugas de gás e infraestruturas perigosas ou de baixo desempenho”, salvaguardando não só a eficiência da rede, mas também a segurança energética e ambiental, para as quais o novo centro de certificação de gás UE-Rússia, a ser construído pela Gazprom, iria contribuir significativamente (UE-Rússia, 2002a, pp. 1-2)

10 Em 2004, no quadro do programa TACIS, garantiu-se o financiamento de cerca de 3 milhões de euros em assistência técnica para a elaboração de um plano de modernização e de observação da rede de transporte (UE-Rússia, 2004, p. 6).

11 O transporte apenas pode ser garantido se as infraestruturas reunirem as condições necessárias, como sejam a capacidade adequada à produção para responder à procura, a manutenção constante para evitar potenciais fugas ou problemas técnicos e a renovação da rede, através da substituição ou construção de novas condutas.

tos russos, e garantir, assim, o seu bom funcionamento (Genç, 2009, p. 27). Assegurar um ambiente favorável ao investimento no setor energético traz vantagens para fornecedores e consumidores. Assim, aliado à eliminação de barreiras legais e fiscais e à consideração de outros mecanismos disponíveis de financiamento para projetos conjuntos, o investimento foi considerado pelas partes como forma de “melhorar a produção nos campos em atividade, atualizar as refinarias de petróleo, construir novas e atualizar antigas usinas, e otimizar a infraestrutura de transporte de energia” (UE-Rússia, 2005, p. 4). A entrada em vigor do Protocolo de Quioto ofereceu oportunidades para a realização de investimentos promotores da eficiência, poupança e gestão do consumo energético, para as quais contribui uma estreita “cooperação nas boas práticas e em tecnologias de energia mais eficientes” pela indústria, um dos principais setores consumidores, atendendo ao clima da subida de preços do petróleo e outras matérias-primas na década anterior (UE-Rússia, 2005, p. 4).

A Rússia acordou em implementar medidas para melhorar o quadro normativo nesta matéria, como a criação de nova legislação e a aplicação das regras necessárias, nomeadamente no que se refere aos Acordos de Produção Partilhada, a fim de criar condições para a atração de capital a curto prazo (UE-Rússia, 2001, p. 3). As alterações do enquadramento fiscal possibilitariam “o acesso não-discriminatório às redes de transporte de energia,” assim como “a implementação de projetos de energia por forma a facilitar a atividade empreendedora nos setores da exploração, produção e transporte de energia, como, por exemplo, através de *joint ventures* e concessões” (UE-Rússia, 2002a, p. 1). Posteriormente, criou um organismo que “facilita as relações dos investidores com todos os níveis da administração”, através da simplificação de “procedimentos administrativos e de licenças” (UE-Rússia, 2001, p. 4), e realizou várias reformas para tornar as oportunidades de investimento mais competitivas e atrativas, embora algumas empresas do país tivessem dificuldade no financiamento de capital estrangeiro a longo prazo (UE-Rússia, 2004, p. 4).

Contudo, o acesso ao investimento continuou a oferecer diversos problemas, sendo necessário aprofundar a questão. Considerando o potencial dos projetos de eficiência energética na Rússia, e por forma a contornar as dificuldades na obtenção de financiamento, foi desenvolvido um estudo para a criação de um mecanismo de garantias, com o objetivo de reduzir os riscos não-comerciais dos investimentos (UE-Rússia, 2004b, pp. 4-5). Uma “apropriada partilha do risco” na construção de infraestruturas e o desenvolvimento de campos de produção foram tidos como elementos fulcrais para assegurar as condições necessárias ao investimento em projetos desta envergadura (UE-Rússia, 2006, p. 4).

Em 2008, a Rússia adotou medidas fiscais que visavam estimular o setor petrolífero e comprometeu-se em criar as regulações necessárias para a implementação da sua nova política de investimento estrangeiro no setor energético. Por sua vez, a UE frisou que a troca de ativos é “um importante mecanismo de investimento mútuo nos setores energéticos” de ambas as partes, pelo que garantiu o acesso de terceiros à rede europeia, apesar das preocupações manifestadas pelo lado russo quanto às implicações que a nova legislação proposta pela Comissão, relativamente à regulação do mercado interno de energia, poderia acarretar (UE-Rússia, 2008, p. 5).

A eficiência energética está, no entender das partes, dependente da rentabilização da produção e do transporte energético, desafiada pelo aumento do consumo doméstico russo. Esse aumento pode representar um risco para a segurança energética da UE, pela redução do gás disponível para exportação, conduzindo-a a influenciar o consumo energético russo através da promoção de iniciativas que promovam a eficiência e, consequentemente, a poupança energética. Desta forma, a UE procurou solucionar o problema no longo prazo, agravado pelo fraco investimento nas infraestruturas *upstream* do setor russo, que, dado o seu estado maioritariamente obsoleto, oferece um potencial enorme para a poupança energética, através dos investimentos, práticas e tecnologias adequados (Boute, 2013, pp. 1024-1025).

Neste sentido, foi recomendada a implementação de programas-piloto em duas regiões produtoras, os *oblasts* de Archangelsk e Astracã, que beneficiaram de financiamento europeu para a eficiência dos seus sistemas de aquecimento e usinas (UE-Rússia, 2002a, pp. 3-4), no valor de 2,8 milhões de euros, entre 2006 e 2007 (Comissão Europeia, 2008, p. 16). Em outubro de 2002, Kaliningrado foi incluída nos programas-piloto, atendendo ao seu potencial de poupança energética na ordem dos 40%, do ponto de vista institucional, económico e tecnológico (UE-Rússia, 2002b, p. 3).

A UE e a Rússia reforçaram o papel da eficiência energética com a implementação da Iniciativa para a Eficiência Energética UE-Rússia, que procurou aliar a eficiência energética ao crescimento económico, diversificar os serviços energéticos, harmonizar a legislação e contribuir para a proteção do meio ambiente (UE-Rússia, 2010, p. 2). Para majorar o potencial de poupança energética na Rússia, definiram-se cinco recomendações: o aumento da eficiência energética nos transportes e nas habitações, a criação de incentivos fiscais e financeiros para a introdução de novas tecnologias, a implementação dessas tecnologias nos edifícios governamentais, a redução do desperdício na produção e transporte de energia e o registo mais rigoroso das estatísticas (UE-Rússia, 2006, p. 6).

Nos anos seguintes, a iniciativa englobou vários projetos para a harmonização de legislação e regulamentos sobre a eficiência energética e as energias renováveis, a cooperação regional e internacional sobre esta matéria, a captação de investimento, a troca de informações e desenvolvimento de programas-piloto e a utilização de gás associado no consumo energético (UE-Rússia, 2007, p. 6; UE-Rússia, 2008, p. 7). Para atingir estes objetivos, destacam-se duas iniciativas decorridas em 2009: o estabelecimento da Parceria Internacional para a Cooperação sobre Eficiência Energética, no quadro do G8, e a conferência sobre a capacidade para a poupança e eficiência energética na Rússia, aquando do fórum internacional sobre tecnologias inovadoras EMBIZ2009, em Moscovo (UE-Rússia, 2009, p. 9).

4. Segurança Energética: a UE, o Gás Natural Liquefeito e a Frente Atlântica

Apesar do sucesso de algumas iniciativas do Diálogo Energético, a anexação da Crimeia pela Rússia e a intensificação do conflito no leste ucraniano levou a UE a suspender as suas relações bilaterais com a Rússia. Até ao presente, a manutenção do *status quo* na

Ucrânia não tem oferecido as condições desejáveis para o restabelecimento dessas relações bilaterais. As tensões registadas entre os países da Organização do Tratado do Atlântico Norte sobre uma possível ameaça russa, alimentada, sobretudo, pelos países do Báltico, levam a questionar as reais intenções da Rússia e colocam em causa a sua natureza enquanto parceiro estratégico da UE. Este cenário suscita, igualmente, dúvidas a alguns dos parceiros europeus quanto à fiabilidade da Rússia enquanto um dos principais fornecedores de petróleo e gás natural da Europa, considerando as suas implicações para a segurança energética.

Perante este cenário e as várias crises de gás entre a Rússia e a Ucrânia – 2006, 2009 e 2014 –, a UE tem desenvolvido estratégias para melhorar a sua segurança energética. Na *Estratégia Europeia de Segurança Energética* (Comissão Europeia, 2014), lançada em maio de 2014, foram identificadas simultaneamente estratégias a curto e a longo prazo, sendo que as últimas visam a segurança de aprovisionamento através da diversificação de fornecedores e de rotas de transporte alternativas (Bozhilova e Hashimoto, 2010, p. 634), apoiando-se também no desenvolvimento das energias endógenas (Comissão Europeia, 2014, pp. 4-5). Posteriormente, a UE estabeleceu como prioridade o desenvolvimento da União da Energia, com uma estratégia-quadro de 2015, assente em princípios como a garantia da “segurança energética, solidariedade e confiança” (Comissão Europeia, 2015, p. 4). Essas diretrizes sustentam os vários projetos de interesse comum, apoiados pela Comissão Europeia, com o intuito de reforçar as ligações na rede interna de gasodutos, através da construção de novas condutas, na reversão de fluxos e na ampliação de terminais LNG. Desta forma, a UE procura integrar completamente o seu mercado interno de gás, preparando a sua rede para a diversificação de fornecedores e na eliminação de “ilhas energéticas”.

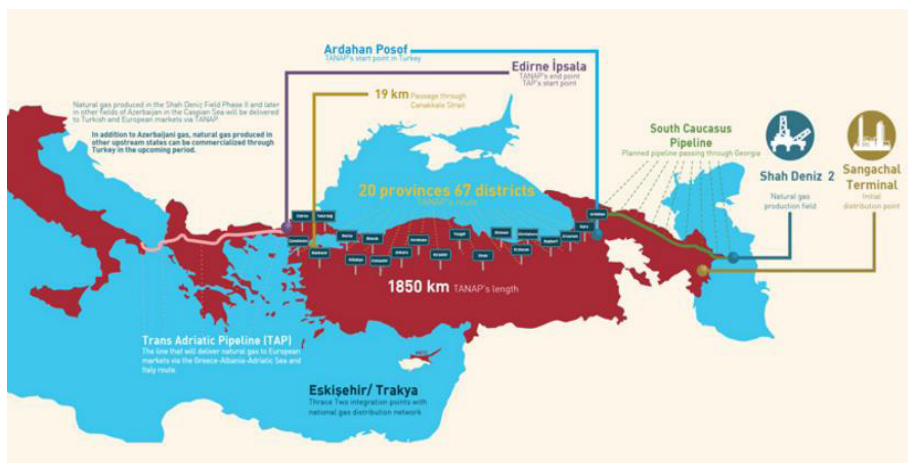
A estratégia europeia encontra-se em linha com a preferência dos eurodeputados em desenvolver infraestruturas que permitam uma maior cooperação com a sua vizinhança – Ucrânia, Médio Oriente, Cáucaso e Mediterrâneo – e possibilitem a diversificação dos seus fornecedores (Parlamento Europeu, 2015). Esse é o fator em comum aos vários projetos de diversificação defendidos pela UE, que procuram garantir rotas que liguem o mercado europeu aos países produtores de gás natural no Cáucaso, na Ásia Central e no Médio Oriente. O desenho dos seus trajetos permitiria uma ligação mais rápida ao mercado europeu, que representasse uma alternativa às rotas tradicionais pelo sistema de condutas russo, preferindo a passagem pelo Mar Negro ou a Turquia, como zonas de trânsito.

Dentre os projetos¹² defendidos desde a segunda metade da década passada, encontra-se atualmente em execução o Gasoduto Trans-Adriático, que atravessará a Grécia e a

12 A Rússia também desenvolveu projetos alternativos, como o South Stream, anunciado em 2007. Este gasoduto permitiria transportar o gás russo através do Mar Negro até à Bulgária, dividindo-se em diferentes ramais até Itália e Áustria. Apesar do compromisso e da construção de parte do gasoduto em 2012 (Gazprom, 2012), o projeto não cumpria os requisitos antimonopolistas da legislação europeia, motivando o seu cancelamento após o eclodir da crise ucraniana em 2014 e as sanções da UE (Parlamento Europeu, 2014). Putin anunciou um projeto alternativo a 1 de dezembro de 2014, denominado Turk Stream, que atravessará o Mar Negro com destino à Turquia e à Grécia (Gazprom Export, 2016), aguardando o início da sua construção.

Albânia até à Itália e englobará a parcela greco-turca do Interconector Turquia-Grécia-Itália, inaugurada em 2007 (TAP, 2013; Alexander's Gas & Oil Connections, 2007). O gasoduto encontra-se em construção desde 2015 e fará ligação com o Gasoduto Trans-Anatoliano, na fronteira greco-turca, igualmente em construção desde 2015 (TAP, 2016; Gorst, 2015). Este atravessará a Turquia, estabelecendo a ligação entre o Gasoduto Trans-Adriático e o Gasoduto do Sul do Cáucaso, que tem início em Shah Deniz, no Azerbaijão, e termina na cidade turca de Posof. Os três últimos gasodutos mencionados integram a iniciativa Corredor Meridional de Gás¹³, promovida pela UE com vista a garantir a sua segurança energética a longo prazo, através do fornecimento de gás proveniente do Mar Cáspio e do Médio Oriente (figura 1) (Comissão das Comunidades Europeias, 2008).

Figura 1 – Mapa do corredor meridional de gás



Fonte: TANAP (2016).

Independentemente dos projetos em construção, a sua operacionalidade apenas será possível em 2019/2020 e a sua capacidade não permite uma redução substancial da dependência da UE em relação à Rússia. A somar à rápida depleção dos campos de produção no Mar do Norte, que têm abastecido os países europeus há várias décadas, a UE necessita de diversificar os seus fornecedores à escala global, procurando outras opções para além da sua vizinhança direta, onde se situam os seus parceiros tradicionais. Essa diversificação a nível global é possível pela emergência do LNG¹⁴, que, pela

¹³ Sobre o potencial e desafios do corredor meridional, ver Fernandes (2015, pp. 83-99).

¹⁴ O LNG tem emergido no mercado mundial. De acordo com os últimos dados disponíveis, 338,3 bcm de LNG foram transportados pelo mundo, representado 32,5% do gás natural exportado em 2015 (BP, 2016, p. 28). O maior exportador mundial de LNG é o Qatar (106,4 bcm), procedido pela Austrália (39,8

sua natureza física e a facilidade de transporte por via marítima, constitui uma solução para o mercado energético europeu, oferecendo novas possibilidades para o estabelecimento de parcerias estratégicas com fornecedores localizados em outras regiões do mundo.

Apesar do LNG representar, atualmente, um terço das exportações de gás natural, a sua tendência de crescimento na UE tem registado uma certa inconstância, confirmando a preferência do transporte de gás natural por meio de gasodutos. A UE importou, segundo os dados mais recentes, 410.640 bilhões de metros cúbicos de gás natural em 2015, dos quais 47.190 bilhões de metros cúbicos sob a forma de gás liquefeito, o que corresponde a 11,5% do total exportado (Eurostat, 2015b; 2015c). Apenas sete países produtores de gás natural exportam LNG para a UE: Argélia, Nigéria, Noruega, Omã, Peru, Qatar, Rússia e Trindade e Tobago. Destes países, o Qatar é o maior fornecedor (52,6%), seguido pela Argélia (20,4%) e a Nigéria (13,6%). Por seu turno, dez Estados-membros da UE importaram LNG em 2015, com o Reino Unido e a Espanha à cabeça, com mais de 13 mil bilhões de metros cúbicos cada (Eurostat, 2015b; 2015c).

Para garantir o fornecimento de LNG, é condição essencial que o país importador possua infraestruturas adequadas para a sua receção, nomeadamente um terminal LNG, com capacidade para armazenagem, servido por um porto de águas profundas e ligado à rede de condutas do país. Atualmente existem 25 terminais LNG construídos na União Europeia, encontrando-se outros sete em fase de construção e 21 planeados (GIE, 2016a). Todos os terminais existentes são de grande capacidade, com exceção dos dois terminais de pequena dimensão na Suécia e outros dois classificados como unidades flutuantes de regaseificação e armazenamento, localizados em Itália e na Lituânia (GIE, 2016b)¹⁵.

A frente atlântica continental da UE pode representar uma alternativa eficaz que sirva os interesses europeus na concretização de uma estratégia para a segurança energética europeia, uma vez que 14 dos 25 terminais LNG existentes na Europa localizam-se nas margens dos países que a compõem (figura 2). Entendemos como pertencentes à frente atlântica os Estados-membros da UE localizados na massa continental europeia – Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Países Baixos e Portugal. Como, nem a Alemanha, nem a Dinamarca, possuem qualquer terminal, focaremos a nossa análise nos restantes cinco países.

bcm) e a Malásia (34,2 bcm). Pelas características geográficas, o transporte de LNG é uma realidade consolidada nos países da Ásia-Pacífico, pelo que o principal mercado destes países para a venda de LNG são os países da sua vizinhança, à exceção da Indonésia que exporta 0,3 bcm para o México (BP, 2016, p. 36). O Qatar, pela sua posição dominante, exporta para todas as regiões do mundo, sendo os seus principais mercados a Ásia-Pacífico e a Eurásia. A primeira região recebe 65,3% do LNG expedido pelo Qatar (BP, 2016, p. 36).

15 De acordo com os dados fornecidos pelas empresas que operam estas infraestruturas, a sua capacidade nominal total é de 209,68 mil milhões de metros cúbicos e a sua capacidade total de armazenamento situa-se nos 9,13 milhões de metros cúbicos (GIE 2016b).

Figura 2 – Mapa dos projetos de interesse comum para o gás natural, na frente atlântica



Fonte: European Commission (2017).

Espanha lidera pela sua desenvolvida rede de condutas e de terminais, contando com sete terminais LNG completamente operacionais, dos quais quatro localizam-se junto à costa atlântica, enquanto os restantes são banhados pelo Mediterrâneo. São classificados

como terminais de grande capacidade, com condições para receber 68,9 bcm anuais e o armazenamento de cerca de 3,6 milhões de metros cúbicos (GIE, 2016b). O terminal de Barcelona é o maior terminal do conjunto, sendo, ainda, o mais antigo da Europa. A operar desde 1968, este terminal pode receber até 1,95 milhões de metros cúbicos por hora, num total de 17,10 bcm por ano. O seu armazenamento pode comportar até 760 mil metros cúbicos de LNG (GIE, 2016b).

França surge em segundo lugar, com quatro terminais aptos para a importação de LNG. Banhados pelo Atlântico, encontram-se os maiores terminais, Dunkerque e Montoir de Bretagne, que possuem uma capacidade de 13 e 10 bcm por ano, respetivamente. O outro par, Fos-Tonkin e Fos Cavaou, localiza-se no sul do país, junto ao Mediterrâneo, com o último a ser construído em 2010, dotando o anterior com uma capacidade adicional de 8,25 bcm/ano. No total, os quatro terminais comportam uma capacidade total na ordem dos 34,25 bcm anuais e conseguem movimentar até 5,28 milhões de metros cúbicos por hora (GIE, 2016b).

Bélgica, Países Baixos e Portugal possuem um terminal cada. O terminal de Roterdão, nos Países Baixos, detém a maior capacidade deste conjunto, com 12 bcm/ano, seguido pelo terminal belga de Zeebrugge (9 bcm/ano) e pelo de Sines, localizado na costa portuguesa (7,9 bcm/ano) (GIE, 2016b).

Os terminais LNG nestes cinco países permite a importação de 132,05 bcm por ano (GIE, 2016b). Esta elevada capacidade, que corresponde a 32,2% do total de gás natural importado pela UE em 2015, pode representar uma alternativa sustentável para a garantia da segurança energética. Para que essa alternativa seja uma realidade a médio ou longo prazo, a UE apoia alguns projetos para incrementar a conectividade ao longo da sua vasta rede de gasodutos. Desde 2013, a Comissão Europeia tem publicado uma lista de projetos de interesse comum, que consiste num conjunto de propostas que permitam à UE cumprir com os objetivos do seu mercado interno de energia (European Commission, 2017a). Para os países analisados no presente artigo, a Comissão Europeia tem a decorrer cinco projetos, que objetivam o fluxo bidirecional entre a Península Ibérica, França e Alemanha (Comissão Europeia, 2016).

A interconexão entre a Península Ibérica e o resto do continente europeu é crucial para o pleno usufruto da capacidade de importação de Espanha, pela considerável capacidade de importação dos seus terminais LNG, complementada pela posição estratégica do terminal português em Sines. Neste sentido, estão previstos dois projetos. O primeiro consiste na construção da terceira interconexão entre Portugal e Espanha, complementando as duas já existentes, que cruzam a fronteira em Valença do Minho/Tuy e Campo Maior/Badajoz. A nova conduta ligará Celorico da Beira (Portugal) a Zamora (Espanha), intercetando a fronteira em Vale de Frades, a nordeste de Portugal, num total de 314 km (European Commission, 2017b). A nova conduta será bidirecional e prevê a ligação com a atual infraestrutura existente em Portugal com uma ligação até Cantanhede. Terá a capacidade para transportar até 11,88 milhões de metros cúbicos (mcm) de gás natural, aquando da sua conclusão em 2021 (European Commission, 2017c).

O segundo, designado como Midcat, consiste na construção de um eixo leste entre a Espanha e a França, que complementar os dois pontos de interconexão existentes entre estes países, Biriou e Larrau (GIE, 2016a; European Commission, 2017d). Este projeto inclui a construção de um gasoduto ao longo de 580 km, com ponto de interseção fronteira em Le Perthus, assim como a construção de estações compressoras em Barbaria e Montpellier e a adaptação da estação de Saint Martin de Crau, com uma potência conjunta de 40MW. Esta ligação permitirá um fluxo de 230GW por dia de Espanha para França e de 80MW por dia no sentido oposto, estando concluída em 2022 (European Commission, 2017d; 2017e).

O projeto anterior está de acordo com a lógica de reforçar a interconexão entre o sul e o norte de França. Concorrem para este objetivo a construção de três troços em território francês: entre Voisines e Etrez (190 km), que inclui uma estação compressora em Etrez (9MW); entre Etrez e Saint-Avit (170 km); e entre Saint-Avit e Saint Martin de Crau (220 km) (European Commission, 2017f; 2017g; 2017h). É complementado pelo gasoduto de 60 km a ser construído em 2018 entre Lupiac e Barran, com ligação à estação de compressão em Barbaire e a adaptação da estação de interconexão em Cruzy (European Commission, 2016d), e o reforço do gasoduto entre Morelmaison e Laneuvelotte, com três estações compressoras adicionais, que garantiram o fluxo bidirecional entre a França e a Alemanha, até 100MW por dia (European Commission, 2016e). Todos estes projetos estarão plenamente operacionais entre 2018 e 2022.

Todos estes projetos de interesse comum são uma continuação do trabalho desenvolvido desde 2014, que, até ao final de janeiro de 2017, conta com a conclusão de três empreendimentos. Esses três projetos já concluídos, na França e Bélgica, consistiram na construção de um gasoduto entre Pitgam (França) e Maldegem (Bélgica), com uma capacidade de 24 mcm por dia, e uma estação compressora de apoio (European Commission, 2016a); o reforço com uma nova conduta entre Cuvilly e Voisines, ao longo de 308 km, que permitirá complementar os três futuros troços mencionados anteriormente (European Commission, 2016b); e a expansão do terminal LNG em Zeebrugge, na Bélgica, que permite um incremento de 25% na sua capacidade de armazenamento e receção de gás natural (European Commission, 2016c).

Este reforço na rede de gasodutos nesta região perspetiva o papel que os atuais e futuros países fornecedores de gás natural podem exercer como alternativa para reforçar o fornecimento da UE, através do transporte marítimo de LNG pelo Atlântico. O futuro nos padrões de produção e das rotas comerciais na bacia do Atlântico constituem uma oportunidade para a Europa e os países produtores, uma vez que três quartos dos fluxos energéticos por via marítima são realizados no Atlântico (European Commission, 2014, p. 2). O futuro nos padrões de produção está relacionado com o potencial das reservas de gás natural (11%) e de *shale gas* (67%) na bacia atlântica (European Commission, 2014, p. 3). Por seu turno, os fluxos energéticos pelo Atlântico podem alterar-se perante o aumento na produção de *shale gas* nos Estados Unidos da América, as descobertas no Brasil, o desenvolvimento na produção em reservas *offshore* ao longo da costa da África Ocidental (European Commission, 2014, p. 4).

O *shale gas* proveniente dos Estados Unidos pode proporcionar gás natural mais barato à Europa, em contraste com o gás natural convencional importado da Rússia, ao mesmo tempo que permitira contrapor a dependência dos países europeus em relação aos produtos energéticos russos (Isbell, 2015, p. 4). A produção de *shale gas* nos Estados Unidos tem registado um crescimento acelerado nos últimos anos, situando-se nos 430,41 bcm em 2015, mais 185% do que volume produzido em 2010 (EIA, 2016a).

O Brasil detém as segundas maiores reservas de gás natural da América do Sul, depois da Venezuela, com 470,05 bcm. As descobertas de novas reservas *offshore* na camada pré-sal, no início da década de 2010, impulsionaram a produção. Com efeito, a maior parte das reservas são *offshore* (85%), das quais dois terços localizam-se ao largo da costa do Rio de Janeiro (EIA, 2015). Embora as exportações de gás natural sejam negligenciáveis, visto que toda a sua produção é destinada ao consumo interno, a potencialidade de crescimento na produção de gás natural no Brasil pode torna-lo num dos países exportadores de gás natural a longo prazo, atendendo ao pico de produção registado em 2016, na ordem dos 113,8 mcm por dia (Presidency of the Republic of Brazil, 2017).

O desenvolvimento da produção ao longo dos países costeiros da África Ocidental, nomeadamente os situados no arco entre o Gana e Angola (Golfo da Guiné), pode contribuir positivamente para a diversificação do mercado europeu de gás, devido à sua proximidade em relação ao mesmo e a boa acessibilidade marítima. África possui 7,5% das reservas mundiais de gás natural, num total de 14,1 trilhões de metros cúbicos (tcm) (BP, 2016, p. 20). A Nigéria, que se situa no mencionado arco, é o segundo maior produtor de gás natural em África (50,1 bcm) e o detentor da maior reserva no continente (5,1 tcm). A produção de gás natural na Nigéria duplicou entre 2005 e 2015, representando um quarto da produção em África (BP, 2016, p. 22). A tendência de crescimento na produção pode significar um incremento das exportações de LNG para a União Europeia. Em 2015, a Nigéria tinha exportado 6,44 bcm de LNG para a UE, tendo como destino sete Estados-membros (Eurostat, 2015c).

A produção de gás natural ainda se encontra na sua fase incipiente em Angola. Apesar das reservas estimadas de gás natural rondarem os 308,65 bcm e do consumo ser uma fatia insignificante face ao volume produzido, Angola enfrenta problemas técnicos que não permitem o aproveitamento da produção de gás natural, já que dois terços do gás produzido perdeu-se no decurso de processos de ventilação ou queima e 24% foi rejeitado (EIA, 2016b). Angola exportou LNG pela primeira vez em 2013, com destino ao Brasil e ao Extremo Oriente, a partir da sua nova unidade de LNG em Soyo, que cuja construção por um consórcio internacional representou o maior investimento estrangeiro no país. Porém, uma série de problemas técnicos obrigou ao cessar das suas funções pouco tempo depois da sua inauguração, prevendo-se a sua reativação em breve (EIA, 2016b). Ultrapassados os problemas técnicos e considerando as vastas reservas de gás natural estimadas em Angola, o país pode, a longo prazo, fornecer gás natural ao mercado europeu.

Muito embora estas perspetivas sejam promissoras, existem alguns inconvenientes que poderão obstaculizar os fluxos energéticos entre a UE e o Atlântico, no que ao gás

natural diz respeito. Podem encarar-se três grandes desafios ao futuro do LNG no Atlântico. Em primeiro lugar, o transporte de LNG ainda comporta um custo elevado para os países importadores, em comparação com o gás natural transportado pelos gasodutos. Embora o *shale gas* seja mais barato que o gás natural convencional, este encarece de sobremaneira após lhe serem adicionados os custos de transporte, tornando-o numa aposta ainda pouco vantajosa (European Commission, 2014, p. 6). Assim, os mercados tradicionais da UE, nomeadamente a Rússia e o Norte de África continuarão a desempenhar um papel importante no seu fornecimento energético, reforçado pela intenção e pelos projetos promovidos pela UE para desenvolver futuras ligações da sua rede com os países produtores de gás natural no Cáucaso e no Médio Oriente.

Em segundo lugar, a situação interna nos países do Atlântico Sul pode representar alguns riscos. Embora o Brasil seja considerado um país emergente, todos os países desta região são considerados países em desenvolvimento, devido ao nível de condições de vida continuar abaixo dos padrões mundiais e necessários à condição humana, não só no que diz respeito ao acesso a bens e serviços essenciais, como ao fosso criado pelas disparidades nos rendimentos das suas populações, onde uma restrita minoria concentra a maior parte da riqueza em contraste com a generalidade da população que sobrevive abaixo do limiar da pobreza. A manutenção destas condições reflete a fraqueza das instituições, que atenta contra a sua independência e a plena separação de poderes, e a prepotência dos poderes instalados na maioria desses países, como, de resto, se traduz nos seus elevados níveis de corrupção (Transparency International, 2016). Estas condições podem afetar a captação de investimento direto estrangeiro para a construção, ampliação e manutenção das infraestruturas de produção e exportação de gás natural, por não garantirem um ambiente propício ao investimento nem contribuírem para um enquadramento legal e/ou regulatório que salvaguarde, convenientemente, os direitos dos investidores. Para além disso, o fluxo de investimento estrangeiro para a indústria do gás natural num país substancialmente corrupto pode contribuir para a manutenção do estado de coisas, uma vez que a riqueza gerada tenderá a ser desviada do seu propósito, o desenvolvimento e a melhoria das condições de vida das populações.

Por último, a segurança marítima deve ser garantida no espaço atlântico para assegurar a normalidade das trocas comerciais de LNG. O aumento no tráfego marítimo obrigará os países costeiros a reforçarem o patrulhamento das suas águas territoriais, assim como deverão ser equacionadas medidas de segurança adicionais em águas internacionais, através de ações conjuntas de cooperação marítima multilateral, que previnam e combatam a pirataria. Na mesma linha, os navios utilizados no transporte de LNG podem representar um risco para o meio ambiente, caso não sejam observadas as regras de segurança estabelecidas internacionalmente nem sejam garantidas condições técnicas e operacionais nos terminais LNG e nos navios. Nesse sentido, a estrutura dos navios deve permitir a sua resiliência perante condições atmosféricas adversas. Para isso, é fundamental criar uma política de partilha de boas práticas entre os países produtores e consumidores na bacia atlântica, que pode ser enquadrada numa futura iniciativa de cooperação multilateral, e reforçar nas inspeções técnicas, criteriosas e independentes.

5. Considerações Finais

O Diálogo Energético entre a União Europeia e a Rússia contribuiu positivamente para a garantia da segurança energética na Europa. Este Diálogo foi o principal fórum de discussão das relações energéticas, onde foram levantadas as questões mais prementes, concretizados projetos e definidas, dentro das possibilidades, estratégias para uma parceria energética eficaz e duradora. O seu trabalho significou um passo decisivo e importante na história das relações entre a UE e a Rússia, cujos resultados devem ser realçados e aproveitados num futuro próximo, uma vez eliminados os diferendos que, neste momento, não permitem o restabelecimento das relações bilaterais. Desta forma, o Diálogo representou a boa vontade das partes em convergirem as suas posições e reforçarem a fiabilidade da UE e da Rússia enquanto consumidor e fornecedor.

As áreas discutidas no Diálogo Energético relativas à segurança energética necessitam de um diálogo constante entre as partes, com a continuidade da Rússia como um dos principais fornecedores de hidrocarbonetos do mercado europeu. O investimento deve ser assegurado e a capacidade das empresas do setor energético russo em assegurá-lo tem de ser acutelada, por meio de evitar futuros constrangimentos que impeçam o normal funcionamento das infraestruturas e, conseqüentemente, o fornecimento à Europa. A inovação tecnológica do setor energético é uma prioridade para desenvolver a rede que une a Rússia aos seus parceiros europeus, por forma a contrariar a sua antiguidade e possível degradação no futuro. A sustentabilidade do setor energético russo depende, assim, de grandes volumes de investimento, que o tornem mais eficiente e produtivo, para responder à procura europeia e dos novos mercados no Extremo Oriente.

Perante os acontecimentos ocorridos desde 2014, a opção atlântica tornou-se uma das alternativas plausíveis para a diversificação do mercado europeu de gás, reflexo do desejo manifesto da UE em procurar novos fornecedores que permitam reduzir a sua interdependência em relação à Rússia e a países de trânsito, como a Bielorrússia e a Ucrânia, que vieram a despoletar várias interrupções ao fornecimento de gás à Europa desde o início da década passada. Essa vontade traduz-se no reforço da malha de condutas entre Portugal e os Países Baixos, criando novas conexões entre as condutas existentes, que incrementem o transporte bidirecional de gás transfronteiriço e o aumento da sua capacidade técnica. Este empreendimento potencializará a importação de LNG por meio dos terminais existentes na costa atlântica da Europa, que, no seu conjunto, representam metade dos terminais em operação. Reconhecemos a importância e a validade destes projetos, pois permitirão à UE aproximar-se de novos mercados, alguns deles em expansão, ao longo da bacia atlântica. Porém, salientamos que o reforço das ligações entre a Península Ibérica e o resto do continente europeu, através da fronteira franco-espanhola, deveria ser mais significativo, atendendo ao elevado número de terminais já operacionais na península, com excelentes condições para futuros desenvolvimentos da sua capacidade técnica para receber um maior volume de LNG importado.

Referências

- Alexander's Gas & Oil Connections, 2007. Turkish-Greek pipeline now complete. *Alexander's Gas & Oil Connections* [em linha], 6 de setembro, 02:00 AM. Disponível em: <http://www.gasandoil.com/news/europe/923d6fef90fe587bc1346da4f8975f5b> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Ang, B. W., Choong, W. L. e Ng, T. S., 2014. Energy security: Definitions, dimensions and indexes. *Renewable and Sustainable Energy Reviews* [em linha] 42, pp. 1077-1093. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.rser.2014.10.064> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- BBC, 2014. Russia drops South Stream gas pipeline plan. *BBC* [em linha], 1 de dezembro, Europa. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/world-europe-30283571> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Boute, A., 2013. Energy Efficiency as a New Paradigm of the European External Energy Policy: The Case of the EU-Russian Energy Dialogue. *Europe-Asia Studies* [em linha] 65(6), pp. 1021-1054. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09668136.2013.797659> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Bozhilova, D. e Hashimoto, T., 2010. EU-Russia energy negotiations: a choice between rational self-interest and collective action. *European Security* [em linha], 19(4), pp. 627-642. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09662839.2010.528406> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- BP, 2016. *BP Statistical Review of World Energy*. BP [em linha]. Disponível em: <https://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/energy-economics/statistical-review-2016/bp-statistical-review-of-world-energy-2016-full-report.pdf> [Consultado em 22 de fevereiro de 2017].
- Cardoso, L., 1979. Editorial. *Nação e Defesa*, 6(12), pp. 5-12.
- Checchi, A., Bherens, A. e Egenhofer, C., 2009. Long-Term Energy Security Risks for Europe: A Sector-Specific Approach. *CEPS Working Document* [em linha], No. 309, janeiro. Bruxelas: Centre for European Policy Studies (CEPS). Disponível em: <http://aei.pitt.edu/10759/1/1785.pdf> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Comissão das Comunidades Europeias, 2008. *Segunda Análise Estratégica da Política Energética: Um Plano de Ação da UE sobre a Segurança Energética e Solidariedade*, COM(2008) 781 final. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Bruxelas, 13 de novembro. [em linha] Disponível em registo público de documentos: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2015944%202008%20INIT>.
- Comissão Europeia, 2016. Regulamento Delegado (UE) 2016/89 da Comissão, de 18 de novembro de 2015, que altera o Regulamento (UE) n.º 347/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito à lista da União de projetos de interesse comum. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 19 PT de 27.1.2016, pp. 1-21. [em linha] Disponível em EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0089&from=PT>
- Comissão Europeia, 2015. *Uma estratégia-quadro para uma União da Energia resiliente dotada de uma política em matéria de alterações climáticas virada para o futuro*, COM(2015) 80 final. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento, de 25 de fevereiro de 2015, Bruxelas, 2 documentos. [em linha] Disponível em EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0080>.

- Comissão Europeia, 2014. *Estratégia europeia de segurança energética*, COM(2014) 330 final. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 28 de maio de 2014, Bruxelas. [em linha] Disponível em EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=EN>.
- Comissão Europeia, 2008. *EU-Russia Common Spaces – Progress Report 2007*. [em linha] Disponível em: http://www.enpi-info.eu/library/sites/default/files/attachments/commonsaces_prog_report2007.pdf [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Comissão Europeia, 2000. *Livro Verde da Comissão, de 29 de Novembro de 2000, “Para uma estratégia europeia de segurança do aprovisionamento energético”*, COM(2000) 769 final. Não publicado no Jornal Oficial. [em linha] Disponível em EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l27037&from=PT>.
- Comunidade Europeia, 1997. Acordo de Parceria e Cooperação que estabelece uma parceria entre as Comunidades Europeias e os seus Estados-membros, por um lado, e a Federação da Rússia, por outro. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 327 PT de 28 de novembro de 1997, documento 1. [em linha] Disponível em EUR-Lex: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:21997A1128\(01\)&from=PT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:21997A1128(01)&from=PT).
- Energy Information Administration (EIA), 2016a. Natural Gas: Shale Gas Production (Billion Cubic Feet). *ELA* [em linha], 14 de dezembro. Disponível em: https://www.eia.gov/dnav/ng/ng_prod_shalegas_s1_a.htm [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].
- Energy Information Administration (EIA), 2016b. Angola: Overview. *ELA* [em linha], 18 de maio. Disponível em: <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=AGO> [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].
- Energy Information Administration (EIA), 2015. Brazil: Overview. *ELA* [em linha], 2 de dezembro. Disponível em: <https://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=BRA> [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].
- European Commission, 2017a. Energy. Projects of common interest. *European Commission* [em linha]. Disponível em: <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/projects-common-interest> [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].
- European Commission, 2017b. Gas Interconnection: North-South gas interconnections in Western Europe. *European Commission* [em linha], janeiro de 2017, Project of common interest 5.4. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_5_4_en_2015.pdf [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].
- European Commission, 2017c. 02 Implementation Plan – for publication. For Project of Common Interest: 5.4 3rd interconnection point between Portugal and Spain. *European Commission* [em linha], fevereiro de 2017, Project of Common Interest: 5.4 NSI West Gas. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_annex2_5_4_en_2015.pdf [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].
- European Commission, 2017d. Gas Interconnection: North-South gas interconnections in Western Europe. *European Commission* [em linha], janeiro de 2017, Project of common interest 5.5. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_5_5_en_2015.pdf [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].
- European Commission, 2017e. 02 Implementation Plan – for publication. For Project of Common Interest: 5.5 Eastern Axis Spain – France – interconnection point between Iberian Peninsula

and France at Le Perthus, including the compressor stations at Montpellier and St. Martin de Crau [currently known as “Midcat”]. *European Commission* [em linha], janeiro de 2017, Project of Common Interest: 5.5 NSI West Gas. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_annex2_5_5_en_2015.pdf [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].

European Commission, 2017f. Gas Interconnection: North-South gas interconnections in Western Europe. *European Commission* [em linha], janeiro de 2017, Project of Common Interest: 5.7.1. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_5_7_1_en_2015.pdf [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].

European Commission, 2017g. Gas Interconnection: North-South gas interconnections in Western Europe. *European Commission* [em linha], janeiro de 2017, Project of Common Interest: 5.8.1. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_5_8_1_en_2015.pdf [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].

European Commission, 2017h. Gas Interconnection: North-South gas interconnections in Western Europe. *European Commission* [em linha], janeiro de 2017, Project of Common Interest: 5.8.2. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_5_8_2_en_2015.pdf [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].

European Commission, 2017i. Energy: Projects of common interest – Interactive map. *European Commission* [em linha]. Disponível em: http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/transparency_platform/map-viewer/main.html [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].

European Commission, 2016a. Gas Interconnection: North-South gas interconnections in Western Europe. *European Commission* [em linha], junho de 2016, Project of Common Interest: 5.13. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_5_13_en_2015.pdf [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].

European Commission, 2016b. Gas Interconnection: North-South gas interconnections in Western Europe. *European Commission* [em linha], junho de 2016, Project of Common Interest: 5.14. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_5_14_en_2015.pdf [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].

European Commission, 2016c. Gas Interconnection: North-South gas interconnections in Western Europe. *European Commission* [em linha], junho de 2016, Project of Common Interest: 5.16. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_5_16_en_2015.pdf [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].

European Commission, 2016d. Gas Interconnection: North-South gas interconnections in Western Europe. *European Commission* [em linha], junho de 2016, Project of Common Interest: 5.7.2. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_5_7_2_en_2015.pdf [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].

European Commission, 2016e. Gas Interconnection: North-South gas interconnections in Western Europe. *European Commission* [em linha], junho de 2016, Project of Common Interest: 5.6. Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/pci_5_6_en_2015.pdf [Consultado em 11 de fevereiro de 2017].

European Commission, 2014. The Changing Energy Landscape in the Atlantic Region. *European Policy Brief*, 19 de dezembro. [em linha] Disponível em Atlantic Future: http://www.atlanticfuture.eu/files/1110-ATLANTIC%20FUTURE_%20Policy%20Brief_The%20changing%20

- energy%20landscape%20in%20the%20Atlantic%20region.pdf [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Eurostat, 2015a. Supply, transformation and consumption of oil - annual data. *Eurostat* [em linha]. Disponível em: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_102a&lang=en [Consultado em 15 de fevereiro de 2017].
- Eurostat, 2015b. Supply, transformation and consumption of gas - annual data. *Eurostat* [em linha]. Disponível em: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_103a&lang=en [Consultado em 15 de fevereiro de 2017].
- Eurostat, 2015c. Imports - gas - annual data. *Eurostat* [em linha]. Disponível em: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_124a&lang=en [Consultado em 15 de fevereiro de 2017].
- Eurostat, 2014. Imports - oil - annual data. *Eurostat* [em linha] Disponível em: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=nrg_123a&lang=en [Consultado em 15 de fevereiro de 2017].
- Fernandes, C., 2015. Potencialidades e Desafios da Bacia do Cáspio para a Estratégia Europeia de Aproveitamento: Oportunidades para Portugal. *Relações Internacionais*, (46), pp. 83-99.
- Fernandes, C. e Duarte, A. P., 2011. O Problema do Abastecimento de Espanha e Portugal: a Questão do Magreb. Em *Segurança Nacional e Estratégias Energéticas de Portugal e Espanha*. Madrid/Lisboa: CESEDEN/IDN, pp. 37-76.
- Gas Infrastructure Europe (GIE), 2016a. LNG Map 2016. *GIE* [em linha]. Disponível em: http://www.gie.eu/download/maps/2016/GIE_LNG_2016_A0_1189x841_FULL.pdf [Consultado em 10 de fevereiro de 2017].
- Gas Infrastructure Europe (GIE), 2016b. Map Database 15 April 2016. *GIE* [em linha]. Disponível em: <http://www.gie.eu/download/maps/2016/GIE%20LNG%20Map%20Database%202016%20-%20final.xlsx> [Consultado em 10 de fevereiro de 2017].
- Gazprom Export, 2016. TurkStream. *Gazprom Export* [em linha]. Disponível em: <http://www.gazpromexport.ru/en/projects/6/> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Gazprom, 2012. South Stream gas pipeline construction starts up. *Gazprom* [em linha], 7 de dezembro, 17:40. Disponível em: <http://www.gazprom.com/press/news/2012/december/article150873/> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Genç, S., 2009. Energy Nexus Between Russia and the EU: Competition and Dialogue. *Akademik Arastirmalar Dergisi*, (40), pp. 15-31.
- Gorst, I., 2015. Construction of Tanap pipeline begins in Turkey as EU and Russia spar for upper hand. *Financial Times* [em linha], 18 de março. Disponível em: <https://www.ft.com/content/be6120f0-6a87-3923-80df-8fe6d4ceeabc> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Intharak, N. et al., 2007. *A quest for energy security in the 21st century: resources and constraints*. Tokyo: Asia Pacific Energy Research Centre, Institute of Energy Economics. Disponível em Asia-Pacific Economic Cooperation: http://aperc.iecej.or.jp/file/2010/9/26/APERC_2007_A_Quest_for_Energy_Security.pdf [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Isbell, P., 2015. Introduction to the Future of Energy in the Atlantic Basin. In: Eloy Álvarez Pelegrí e Paul Isbell, eds., *The Future of Energy in the Atlantic Basin*. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, pp. 3-14.

- Johansson, B., 2013. A broadened typology on energy and security. *Energy* [em linha] n°53, maio, pp. 199-205. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.energy.2013.03.012> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Jonsson, D. K., *et al.*, 2015. Energy security matters in the EU Energy Roadmap. *Energy Strategy Reviews* [em linha], Vol. 6, janeiro, pp. 48-56. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.esr.2015.03.002> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Keohane, R., 1986. Reciprocity in international relations. *International Organization* [em linha] 40(1), inverno, pp. 1-27. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706740> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Keohane, R. e Nye, J., 1989. *Power and Interdependence*. Nova Iorque: Harper Collins.
- Keppler, J. H., 2007. L'Union européenne et sa politique énergétique. *Politique Étrangère* n°3, pp. 529-543.
- Kucharski, J. e Unesaki, H., 2015. A policy-oriented approach to energy security. *Procedia Environmental Science* [em linha], n°28, pp. 27-36. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.proenv.2015.07.005> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Le Coq, C. e Paltseva, E., 2009. Measuring the security of external energy supply in the European Union. *Energy Policy* [em linha] 37(11), pp. 4474-4481. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2009.05.069> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Lieb-Dóczy, E., Börner, A. e MacKerron, G., 2003. Who Secures the Security of Supply? European perspectives on security, competition, and liability. *The Electricity Journal* [em linha] 16(10), pp. 10-19. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.tej.2003.10.008> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Mabro, R., 2008. On the security of oil supplies, oil weapons, oil nationalism and all that. *OPEC Energy Review* [em linha] 32(1), pp. 1-12. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1753-0237.2008.00139.x> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Parlamento Europeu, 2015. *Situação na Ucrânia*, P8 TA(2015)0011. Resolução do Parlamento Europeu, de 15 de janeiro de 2015, sobre a situação na Ucrânia (2014/2965(RSP)). [online] Disponível em Parlamento Europeu: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0011+0+DOC+PDF+V0//PT> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Parlamento Europeu, 2014. *Pressão exercida pela Rússia sobre os países da Parceria Oriental e, em especial, a desestabilização do leste da Ucrânia*, P7 TA(2014)0457. Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de abril de 2014, sobre a pressão russa sobre os países da Parceria Oriental e, em particular, a desestabilização da Ucrânia oriental (2014/2699(RSP)). [online] Disponível em Parlamento Europeu: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2014-0457+0+DOC+PDF+V0//PT> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Presidency of the Republic of Brazil, 2017. Brazilian oil and natural gas production hits record high in December. *BrazilGovNews* [em linha], 2 de fevereiro, 08:17 PM. Disponível em: <http://www.brazilgovnews.gov.br/news/2017/02/brazilian-oil-and-natural-gas-production-hits-record-high-in-december> [Consultado em 10 de fevereiro de 2017].
- Proedrou, F., 2007. The EU–Russia Energy Approach under the Prism of Interdependence. *European Security* [em linha] 16(3-4), pp. 329-355. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09662830701751190> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].

- Spanjer, A., 2007. Russian gas price reform and the EU-Russia gas relationship: incentives, consequences and European security of supply. *Energy Policy* [em linha] 35(5), pp. 2889-2898. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2006.10.019> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Trans Adriatic Pipeline (TAP), 2016. TAP project development schedule. *Trans Adriatic Pipeline* [em linha]. Disponível em: <http://www.tap-ag.com/the-pipeline/project-timeline> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Trans Adriatic Pipeline (TAP), 2013. Shah Deniz Consortium selects the Trans Adriatic Pipeline (TAP) as European export pipeline. *Trans Adriatic Pipeline* [em linha], 28 de junho. Disponível em <http://www.tap-ag.com/news-and-events/2013/06/28/shah-deniz-consortium-selects-the-trans-adriatic-pipeline-tap-as-european-export-pipeline> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Trans Anatolian Natural Gas Pipeline Project (TANAP), 2016. Why TANAP? *Trans Anatolian Natural Gas Pipeline Project* [em linha]. Disponível em: <http://www.tanap.com/tanap-project/why-tanap/>.
- Transparency International, 2016. Corruption Perceptions Index 2016. *Transparency International* [em linha]. Disponível em: http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016 [Consultado em 13 de fevereiro de 2017].
- UE-Rússia, 2010. *EU-Russia Energy Dialogue – Thematic Group on Energy Efficiency: Report 2010 (Second Half 2008 - Second Half 2010)*. [pdf] Disponível em: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2010_energy_efficiency_report.pdf [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- UE-Rússia, 2009. *EU-Russia Energy Dialogue – The Tenth Progress Report*. Moscovo. [pdf]. Disponível em: http://www.enpi-info.eu/library/sites/default/files/attachments/progress10_en_0.pdf [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- UE-Rússia, 2008. *EU-Russia Energy Dialogue – Ninth Progress Report*. Paris. [pdf] Disponível em: http://www.euneighbours.eu/library/sites/default/files/attachments/progress9_en.pdf [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- UE-Rússia, 2007. *EU-Russia Energy Dialogue – Eighth Progress Report*. Bruxelas/Moscovo. [pdf] Disponível em: http://www.enpi-info.eu/library/sites/default/files/attachments/progress8_en.pdf [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- UE-Rússia, 2006. *EU-Russia Energy Dialogue – Seventh Progress Report*. Bruxelas/Moscovo. [pdf] Disponível em: http://www.enpi-info.eu/library/sites/default/files/attachments/progress7_en.pdf [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- UE-Rússia, 2005. *EU-Russia Energy Dialogue – Sixth Progress Report*. Bruxelas/Moscovo. [pdf] Disponível nos arquivos da Direção-Geral da Energia – Comissão Europeia.
- UE-Rússia, 2004. *EU-Russia Energy Dialogue – Fifth Progress Report*. Bruxelas/Moscovo. [pdf] Disponível nos arquivos da Direção-Geral da Energia – Comissão Europeia.
- UE-Rússia, 2002a. *EU-Russia Energy Dialogue – Second Progress Report*. Bruxelas/Moscovo. [pdf] Disponível nos arquivos da Direção-Geral da Energia – Comissão Europeia.
- UE-Rússia, 2002b. *EU-Russia Energy Dialogue – Third Progress Report*. Bruxelas/Moscovo. [pdf] Disponível nos arquivos da Direção-Geral da Energia – Comissão Europeia.

- UE-Rússia, 2001. *EU-Russia Energy Dialogue – Synthesis Report*. Bruxelas/Moscovo. [pdf] Disponível nos arquivos da Direção-Geral da Energia – Comissão Europeia.
- Umbach, F., 2010. Global energy security and the implications for the EU. *Energy Policy* [em linha] 38(3), pp. 1229-1240. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2009.01.010> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].
- Winzer, C., 2012. Conceptualizing energy security. *Energy Policy* [em linha] n°46, pp. 36-48. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2012.02.067> [Consultado em 12 de fevereiro de 2017].

Painel 4

DIREITOS HUMANOS

Os Direitos Humanos das Pessoas Migrantes: o Acesso a Direitos como Via para a Integração. O Caso Português

Larissa Araújo Coelho

“[...] o anseio por imigração supera enormemente a disposição ao acolhimento, coloca-se a pergunta se, para além da postulação moral de integração, subsiste também um direito legítimo à integração”.

Jürgen Habermas (2002, p. 260)

As migrações compõem parte da narrativa da humanidade. Iglesias Machado e Becerra Domínguez (2007, pp. 23-24) alegam que apesar de este fenómeno ser uma constante histórica o seu volume no século XXI não tem precedentes, considerando como impulsionadores fatores como as desigualdades internacionais e internas e a maior visibilidade destas devido à globalização dos meios de comunicação e dos transportes¹. Assim, estamos ante “[...] una globalización erizada de fronteras y de barreras [...]” (Arango, 2007, p. 5). O desenvolvimento de um cenário unificado, o cosmopolitismo elucidado na paz perpétua kantiana se afirma apenas na produção de bens, comércio, finanças, meios de comunicações, transportes e informação. A liberalização de barreiras não é uma realidade em relação à mobilidade humana, principalmente a migração laboral e as que conduzem a uma fixação permanente, que se deparam nos países de acolhimento com políticas cada vez mais restritivas e seletivas, embora paradoxalmente haja uma busca e incentivo à migração de trabalhadores altamente qualificados. Esse cenário contraditório pode ser resumido na seguinte expressão *needed but not welcome* (Arango, 2007, pp. 4-6; Pellegrino, 2003, p. 8).

Em decorrência disto, ganham cada vez mais espaço as palavras “gestão”, “controle” e “integração”, temas constantes no discurso político e jurídico. Com uma grande exposição, recentemente, sobretudo pela designada “crise dos refugiados no Mediterrâneo”, as eleições presidenciais norte-americanas e o Brexit, as migrações tem servido como pano de fundo para uma explosão de discursos xenófobos, ultraconservadores em que se

1 Em decorrência de tais circunstâncias o atual momento tem sido classificado como sendo a “era das migrações”, expressão cunhada por Castles, De Haas e Miller (2014).

acirra cada vez mais a fronteira entre o “nós e os outros”, colocando o debate sobre a integração dos imigrantes “[...] num plano particularmente parcial e negativo, ofuscando a questão paralela da inclusão [...]” (Spencer, 2008, p. 2).

Deste modo, ao analisar uma política migratória é preciso ter em atenção que estamos lidando com dois eixos. Por um lado a “regulação dos fluxos” migratórios, concretizada nos regimes ou estatutos que regulam a entrada, permanência, saída e afastamento de um cidadão estrangeiro do território nacional e por outro lidamos com a “integração social” desses imigrantes na sociedade de acolhimento, que são medidas cujo objetivo visam evitar a exclusão e marginalização do imigrante procurando uma interação deste com a comunidade (Costa, 2012).

A expressão integração neste contexto tem sido entendida pela literatura especializada sob duas óticas que apesar de estarem inter-relacionadas, por razões metodológicas vamos diferenciar. Deste modo, por um lado, refere-se ao tema do multiculturalismo e aos problemas relativos à inclusão e ao respeito pela diferença. Neste sentido adverte Javier de Lucas Martín (2006, pp. 1-2), que existe uma tendência instintiva em relacionar integração com os termos inclusão e diferença cultural, correndo-se o risco de nos cingirmos apenas ao que o autor designa por “debate culturalista”.

Por outro lado, temos a relação entre integração e o acesso aos direitos de cidadania, em que estes podem representar, um “[...] estímulo à integração [...] ou um *prémio* à boa integração [...]” (Jerónimo e Vink, 2013, p. 28) embora, tornar a cidadania um mecanismo para coesão social equivalente à integração, apesar de ser normativamente viável em termos de prática social é uma teoria a qual ainda cabe debate (Velasco, 2008, p. 202). Congregando essas duas noções de integração, Sarah Spencer (2008, p. 3) escreve que a integração é um processo “[...] de duplo sentido – que requer a adaptação do imigrante, mas também das instituições e da sociedade em geral do país de acolhimento – e multi-dimensional – na medida em que envolve quatro esferas distintas: económica, social, cultural e política”².

Essa caracterização de um direito de cidadania em termos *lato*, a qual compreende as ideias de “[...] participação, reconhecimento, pertença, responsabilidade, direitos e deveres” (Jerónimo e Vink, 2013, p. 23; Jerónimo, 2015, pp. 4-5) , é a que encontramos escrita no ordenamento jurídico português, prevista tanto constitucionalmente quanto no âmbito infraconstitucional na designada política de imigração para integração³, em detri-

2 Não é nossa pretensão neste trabalho discutir a integração num âmbito cultural como outrora fizemos em Coelho (2012, pp. 257-261), em que a integração transparece não apenas como uma acessão de direitos mais também como uma forma de obter reconhecimento a sua identidade étnica, modificando inclusive as normas da sociedade de acolhimento, também sobre ver Kymlicka (1996, p. 26).

3 A nosso ver as políticas de integração no território português encontram-se associadas a um conceito alargado de cidadania, corrobora com a nossa posição a jurisprudência do Tribunal Constitucional que no Acórdão n.º 962/96 fixa que a equiparação entre nacionais e estrangeiros assenta na dignidade do homem, como “cidadão do mundo”. Sobre o modelo de integração adotado por Portugal a doutrina tem apontado que, uma vez que o país “[...] está ainda a descobrir-se como sociedade multicultural [...]”. Assumiu prontamente o lema do diálogo entre culturas [...] mas tem sido muito parcimonioso na tradução prática do princípio do respeito pelas diferenças culturais e não parece disposto a levá-lo até a algumas das suas

mento do conceito clássico em que a mesma se liga a um estatuto jurídico relacionada a direitos e deveres numa comunidade política.

Considerado até à década de 1980 como um país eminentemente de emigração, Portugal passa a receber um crescente fluxo migratório entre os anos de 1990 e 2000. Porém o desenvolvimento político e jurídico se dá sobretudo em decorrência da adesão à União Europeia. A partir do ano de 2003 publicam-se instrumentos de ação como o *Plano Nacional de Ação para a Inclusão*, com base no conceito de cidadania social, cujas medidas visavam grupos minoritários, dentre os quais incluem-se os imigrantes. Em 2007, criam-se planos exclusivos como o *Plano para a Integração dos Imigrantes* (PII) (2007-2009), regulado pela *Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2007*, de 3 de maio.

Atualmente encontra-se em execução o PII para o quinquénio 2015-2020, regulado pela *Resolução do Conselho de Ministros n.º 12-B/2015*, de 12 de março. Entretanto, a política de integração associada à cidadania remete-nos à vontade do constituinte de 1976 em fixar na própria Constituição da República Portuguesa (CRP) os direitos atribuídos aos estrangeiros através do princípio da equiparação, assim como os direitos que de forma inovadora estatui a Lei de Estrangeiros (LE), *Lei n.º 23/2007*, de 4 de julho.

A abertura constitucional para um acolhimento aos estrangeiros encontra-se prevista no Artigo 15.º da CRP, dando cumprimento ao princípio da igualdade (Artigo 13.º) e da universalidade (Artigo 12.º). Indo ao encontro da proteção internacional dos direitos dos migrantes como consagra a *Carta Internacional de Direitos Humanos*, ao visar o respeito aos direitos de todos que se encontrem no território nacional sem que haja qualquer espécie de discriminação, embora o Artigo 12.º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) estabeleça a possibilidade de restrições ao acesso desses direitos desde que o mesmo esteja previsto em lei e fundamente-se na proteção da segurança nacional, ordem pública, saúde ou a moralidade pública ou os direitos e liberdades de outrem⁴.

Deste modo lê-se no Artigo 15.º, n.º 1 a regra geral em que os estrangeiros (e os apátridas) que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos

consequências mais problemáticas, como sejam o reconhecimento de direitos específicos para os grupos culturais minoritários ou a admissão do “argumento cultural” (Jerónimo, 2009, p. 8). Assim, podemos considerar que Portugal é uma sociedade multicultural, uma vez que é uma sociedade que comporta diferentes culturas, embora não adote o modelo normativo do multiculturalismo enquanto meio de gestão de conflitos proveniente da convivência de grupos de distintas culturas, (Rosas, 2007, pp. 47-48; Gomes e Leão, 2010, pp. 11-12).

- 4 É preciso salientar que ao prever restrições de direitos temos de ter em consideração que esta encontra-se limitada pelo núcleo essencial do direito, devendo ser observada de acordo com o princípio da proporcionalidade (Corrêa e Antunes, 2005, p. 44). Apesar da Declaração Universal de Direitos Humanos no Artigo 13.º consagrar o princípio da livre circulação e residência reiterado pelo Artigo 12.º do PIDCP, estes instrumentos internacionais não estabelecem um direito à imigração, pois que o acesso ao território de um outro Estado que não seja o de origem encontra-se adstrito à discricionariedade administrativa. Os direitos sagrados nos textos são o direito de sair do Estado do qual se é nacional, bem como o de nele regressar enquanto nacional do mesmo e o direito do estrangeiro deixar o país no qual reside. Nem mesmo a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias prevê o direito à imigração, mas antes direitos fundamentais que se encontram na esfera jurídica de todas a pessoas sejam elas migrantes ou não.

aos deveres do cidadão português. Consagra-se assim o princípio da equiparação entre nacionais e estrangeiros, levando a doutrina a afirmar ser o sistema jurídico português favorável aos imigrantes, uma vez que temos uma “[...] lei fundamental aberta à inclusão social e à integração do outro” (Jerónimo, 2009, p. 18).

O Artigo 15.º da CRP é fruto da LC n.º 1/89, porém a redação atual foi dada pela a LC n.º 1/2001. Presente nos textos constitucionais anteriores, nomeadamente de 1911 (Artigo 3.º) e 1933 (Artigo 7.º), as anotações ao preceito, feitas por Gomes Canotilho e Vital Moreira esclarecem que a CRP distingue a possibilidade de gozo e a sujeição aos direitos fundamentais da cidadania, indo ao encontro do designado princípio do tratamento nacional ou seja, “[...] é um tratamento pelo menos tão favorável como o concedido ao cidadão do país, designadamente no que respeita a um certo número de direitos fundamentais” (Canotilho e Moreira, 2007, p. 357; Miranda e Medeiros, 2010, p. 263)⁵.

Da interpretação dos demais números do Artigo 15.º retiramos cinco princípios, correspondendo ao que a doutrina tem designado por exceções à equiparação, mas que influem no processo de integração. Na primeira exceção temos o “princípio da reserva” (Artigo 15.º, n.º 2). Neste preceito encontramos a indicação de que existem direitos e deveres que são reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos nacionais, pois visam a proteção de toda a comunidade. O próprio Artigo 15.º, n.º 2, já enumera dois desses direitos que são os direitos políticos e o exercício das funções públicas que não tenham caráter predominantemente técnico. Entendendo por direitos políticos – Artigos 48.º e 52.º da CRP –, os direitos eleitorais, o direito de acesso a cargos públicos, o direito de constituir ou participar em associações e partidos políticos, o direito de apresentar petição e ação popular⁶.

Correspondem ainda à esfera exclusiva dos nacionais, o acesso a cargos como o de Presidente da República cujo Artigo 122.º da CRP determina que apenas são elegíveis os portugueses de origem; de Presidente da Assembleia da República ou Primeiro-Ministro; Presidentes dos Tribunais Superiores; o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática – Artigo 15.º, n.º 3, parte final; mas também direito de nunca ser expulso do território e de não ser extraditado (Miranda e Medeiros, 2010, pp. 273-274). Contudo, essa reserva de direitos é entendida como exceção à regra geral da equiparação.

Quanto ao imperativo legal referente ao exercício de funções públicas que não tenham caráter predominantemente técnico, o seu entendimento não tem sido pacífico na doutrina. A interpretação mais aceitável tem sido de que se pretende excluir o exercí-

5 A equiparação abrange não apenas os direitos de liberdade, mas também os direitos sociais, económicos e culturais, como exemplo citamos o Artigo 59.º, n.º 1 da CRP que ao estatuir o direito dos trabalhadores proíbe a distinção segundo a nacionalidade.

6 Quanto ao direito de sufrágio a *Lei Orgânica n.º 1/2001*, de 14 de agosto – alterada pela *Lei n.º 72-A/2015*, de 23.07 –, prevê a possibilidade, como descreveremos a seguir, de participação política dos estrangeiros nas eleições locais (Artigos 2.º e 5.º), assim como a *Lei Orgânica n.º 2/2003*, de 22 de agosto – alterada pela *Lei Orgânica n.º 2/2008*, de 14.05 –, determina no Artigo 19.º, n.º 4 a liberdade de filiação a partidos políticos para estrangeiros residentes. Na mesma linha de exceção a regra temos a *Lei n.º 43/90* – alterada pela *Lei n.º 45/2007*, de 24.08 – que estipula no Artigo 4.º, n.º 2 o direito de petição para a defesa dos interesses legalmente protegidos dos estrangeiros.

cio por estrangeiros de funções que requeiram uma autoridade pública (Silva, 2004, pp. 38-39; Canotilho e Moreira, 2007, p. 358; Miranda e Medeiros, 2010, p. 270). Esta questão foi discutida no Parecer n.º 258/77 da Procuradoria-Geral da República, bem como no Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 23 de fevereiro de 1989 e no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 345/02.

No entanto, o próprio Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 54/87, afirma que essa reserva de direitos, exclusiva aos cidadãos portugueses, não pode ser realizada de forma arbitrária, desnecessária ou desproporcionada, sob pena de inutilização do próprio princípio da equiparação, deste modo, as limitações devem ser justificadas estando adstritas ao crivo dos requisitos da proporcionalidade.

O segundo princípio refere-se ao “tratamento privilegiado” previsto no Artigo 15.º, números 3 e 5, para o qual existem certos grupos de estrangeiros que possuem um tratamento mais favorável que os demais. O primeiro grupo refere-se aos cidadãos nacionais dos Estados-membros da União Europeia que ao residirem em Portugal, em razão da cidadania europeia, podem dispor do direito de eleger e ser eleito no Parlamento Europeu e nas eleições locais, além de terem na sua esfera o direito de livre circulação e permanência no território nacional, bem como o direito de petição ao Parlamento Europeu e o direito de queixa ao Provedor de Justiça Europeu. O segundo grupo compreende os nacionais dos países de língua oficial portuguesa em razão dos laços privilegiados de amizade e cooperação – Artigo 7.º, n.º 4 da CRP –, consagrando assim uma espécie de “cidadania lusófona”. Entretanto, esse acesso privilegiado a certos direitos e deveres encontra-se condicionado a residência em território português e ao critério da reciprocidade, o que nos coloca em presença de outros dois princípios (Canotilho e Moreira, 2007, p. 361).

O “princípio da reciprocidade”, estabelecido nos números 3, 4 e 5 do Artigo 15.º, corresponde a uma “[...] cláusula de igualdade, uma ‘cláusula de pressão’ e uma cláusula de diferenciação [...]” (Canotilho e Moreira, 2007, p. 362). A partir dessa tripla classificação entende-se que a reciprocidade faz depender para a aplicação de um tratamento igual entre nacionais e estrangeiros que o mesmo benefício seja disponibilizado a um cidadão português no país de origem do imigrante, justificando assim a diferenciação de tratamento entre os diversos grupos de estrangeiros. A reciprocidade é o critério, por exemplo, para o acesso de cidadãos estrangeiros ao sistema da segurança social como consta no Artigo 7.º da *Lei n.º 4/2007*, de 16 de janeiro – alterado pela *Lei n.º 83-A/2013*, de 30.12.

Sendo certo que, a maioria dos direitos e deveres que tem em sua base uma exigência de reciprocidade também reclamam a “residência”. Como escreve Paulo Manuel Costa (2012, p. 104) a residência é um critério “[...] que permite determinar a ligação que o estrangeiro tem com a comunidade de acolhimento”, acrescentando o autor que fatores como o tipo de residência e a duração da mesma influenciam no conjunto de direitos a que poderá aceder o estrangeiro. Entretanto, o enquadramento constitucional que determina a residência como critério, Artigo 15.º, números 1, 3 e 4, refere-se exclusivamente à residência legal (Canotilho e Moreira, 2007, p. 357; Miranda e Medeiros, 2010,

p. 266)⁷, uma vez que tal norma deve ser conjugada com a LE, cujo texto deve ser lido em conformidade com as alterações promovidas pela *Lei n.º 29/2012* de 9 de agosto, *Lei n.º 56/2015* de 23 de junho e *Lei n.º 63/2015* de 30 de junho, definindo no Artigo 3.º, alínea v) que é residente legal o cidadão estrangeiro habilitado com título de residência em Portugal, de validade igual ou superior a um ano.

Assim verificamos que para ser residente é necessário o cumprimento do requisito temporal de permanência no território nacional por no mínimo um ano. Entretanto, os estrangeiros abrangidos pelo estatuto de temporários – permanência em território nacional inferior a um ano – ou mesmo os indocumentados beneficiam de uma garantia *standard* mínima em razão da dignidade humana (Canotilho e Moreira, 2007, p. 357).

O direito de sufrágio, estabelecido no Artigo 15.º, n.º 4 da CRP e regulamentado pela LO n.º 1/2001, de 14 de agosto, exemplifica o princípio da residência, visto que determina que tem capacidade eleitoral ativa para os órgãos das autarquias locais os estrangeiros com “residência legal” há “mais de três anos”, aplicando-se, entretanto, também o princípio da reciprocidade. Este diploma ainda consagra o direito a um tratamento mais benéfico aos cidadãos europeus que gozam dos mesmos direitos que os portugueses e os cidadãos dos países de língua oficial portuguesa residentes há *mais de dois anos*. A capacidade eleitoral passiva segue os mesmos critérios sendo a residência o bilhete de acesso a tal direito. No entanto, a residência não é o único critério para o acesso aos direitos, como determinou o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 407/97 a mera estadia em território nacional, como consta no texto constitucional “os estrangeiros que se encontrem”, ainda que não sejam residentes têm a possibilidade do acesso aos direitos e deveres em igualdade aos cidadãos nacionais como resulta do Artigo 15.º, n.º 1 da CRP.

Aliada a este princípio, a LE de 2007 de forma pioneira lista no Artigo 83.º os direitos do titular da autorização de residência⁸. Como se pode verificar na exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 54/XI (2.ª) onde se discutia a primeira alteração à *Lei n.º 23/2007*, no que “[...] respeita à protecção dos imigrantes em Portugal [...] fomentando a criação de canais legais de imigração”, põe em relevo o diploma que “[e]ntre as alterações mais relevantes, destaca-se a consagração, *pela primeira vez*, de um conjunto de direitos”⁹.

7 Como determina o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 365/00 exige-se uma ligação que não seja esporádica ou fortuita, com o território e a comunidade nacionais.

8 A intenção do legislador não foi de restringir os direitos dos estrangeiros apenas aos tutelados pela LE, colocando em causa o tratamento igualitário previsto na CRP, mas sim reforçar a ideia de que os estrangeiros são detentores de direitos e deveres, cf. comentário ao Artigo 83.º em Serviços de Estrangeiros e Fronteiras, Legispédia SEF [website], disponível em <https://sites.google.com/site/leximigratoria/artigo-83-o-direitos-do-titular-de-autorizacao-de-residencia>, acedido em 3 de fevereiro de 2017. Os direitos de livre circulação e de fixação de residência em qualquer ponto do país têm sido entendidos também como dependentes de uma autorização de residência (Miranda e Medeiros, 2010, pp. 274-275)

9 Informação obtida na página oficial do *Diário da Assembleia da República*, 2.ª Série-A, n.º 105, de 16 de março de 2011, p. 18, consulta feita em 03 de fevereiro de 2017, disponível em <<https://www.parlamento.pt/DAR/Paginas/DAR2Serie.aspx>> (itálicos nosso).

Assim, lê-se no texto do Artigo 83.º que o titular de uma autorização de residência tem direito, sem necessidade de autorização especial relativa à sua condição de estrangeiros, a) à educação e ensino; b) ao exercício de uma atividade profissional tanto subordinada quanto independente; c) à orientação à formação, ao aperfeiçoamento e à reciclagem profissional; d) ao acesso à saúde; f) ao acesso ao direito e aos tribunais; g) à segurança social; h) aos benefícios fiscais; i) à filiação sindical; j) ao reconhecimento de diplomas, certificados e outros títulos profissionais; k) ao acesso a bens e serviços à disposição do público e também à aplicação de disposições que lhes concedam direitos especiais. Dentre esses, destacamos o acesso à educação e ensino, à saúde e ao direito e aos tribunais.

O acesso à “educação e ensino”, é apontado como um dos meios mais impulsionadores da integração (Gomes e Leão, 2010, pp. 52-53), e em razão deste entendimento a CRP no Artigo 74.º, n.º 2, alínea j) escreve ser uma das incumbências do Estado assegurar aos filhos dos imigrantes apoio adequado para a efetivação do direito ao ensino. Em decorrência disto, duas notas devem ser feitas. A primeira diz respeito à nova redação do Artigo 122.º, n.º 1, alínea p) efetuada pela terceira alteração à LE (*Lei n.º 63/2015*), que passa a permitir que os estrangeiros ao concluírem o 2.º e 3.º ciclos do ensino superior têm a faculdade de usufruir de um período máximo de um ano para a procura de trabalho compatível com as suas qualificações. Acreditamos que essa medida se torne a médio prazo positiva, pois pretende abrir espaço para um aproveitamento do próprio *know-how* desenvolvido pelas universidades e centros de investigação nacionais, aproveitando deste modo o que de melhor a migração econômica pode oferecer para o desenvolvimento não apenas econômico mas também cultural e tecnológico. É um incentivo à política de captação de talentos.

A segunda nota refere-se ao *Decreto-Lei n.º 67/2004* de 25 de março e a *Portaria n.º 995/2004* de 9 de agosto, que criam um registro de menores estrangeiros indocumentados que se encontram no território nacional tendo por objetivo assegurar a esses o acesso aos cuidados de saúde e educação pré-escolar. Não podendo este registro servir como fundamento ou meio de prova para qualquer procedimento administrativo ou judicial contra o menor, tampouco contra quem sobre este exerça o poder paternal. Cria-se assim uma exceção ao requisito da residência legal para os menores que se encontrem irregulares em território nacional.

Na linha das exceções a Circular Informativa n.º 12/DQS/DMD, de 7 de maio de 2009, da Direção Geral da Saúde, no tocante ao “acesso à saúde”, atende que os estrangeiros que não sejam titulares de uma autorização de residência ou que se encontrem indocumentados têm acesso ao Serviço Nacional de Saúde, desde que apresentem um documento emitido pela Junta de Freguesia da sua área de residência que certifique que este se encontra a residir em Portugal por mais de noventa dias. O acesso se dá nos mesmos termos que à população em geral em áreas como cuidados de saúde urgentes e vitais, saúde materno-infantil e reprodutiva, vacinação, doenças transmissíveis, entre outras. Entretanto estabelece o diploma que as unidades prestadoras de cuidados devem posteriormente ao atendimento, no caso de imigrante indocumentado, encaminhá-lo para o

Centro Nacional de Apoio ao Imigrante ou para o Centro Local de Apoio à Integração dos Imigrantes mais próximo a fim de que se proceda à regularização administrativa.

Esta salvaguarda que o Estado português estabelece, na prática coloca em causa o acesso à saúde por parte de imigrantes indocumentados, que por medo de uma consequente medida de expulsão do território, uma vez que não possuem todos os requisitos para a sua regularização, o que compactua com a sua sobrevivência à margem da lei, não procuram quando necessitam dos serviços de saúde. Esta medida merece nossa crítica, pois transforma de certa forma as unidades de saúde em órgãos de fiscalização administrativa, desvirtuando o objetivo primaz dessas mesmas instituições, colocando assim em causa a dignidade humana (Ventura, 2006, pp. 49-54), gerando, portanto, uma atmosfera de estado de polícia. Esse sentimento de insegurança junto aos órgãos públicos também se verifica no baixo índice de menores indocumentados matriculados na rede pública pré-escolar.

Sobre o “acesso ao direito e aos tribunais”, a *Lei n.º 34/2004* de 29 de julho – alterada pela *Lei n.º 47/2007* de 28 de agosto – determina no Artigo 7.º, n.º 1 que tem direito a proteção jurídica, ou seja, ao apoio judiciário e à consulta jurídica, os estrangeiros com título de residência válida que demonstrem estar em situação de insuficiência econômica. Entretanto, prevê no 7.º, n.º 2 que aos estrangeiros sem título de residência válido é reconhecido o direito à proteção jurídica, na medida em que o mesmo seja atribuído aos portugueses nas respetivas leis do Estado de origem, colocando assim o acesso na dependência da existência de uma reciprocidade. Sobre a impossibilidade de um imigrante em situação irregular poder aceder à proteção jurídica quando não haja reciprocidade, o Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 433/03, declarou inconstitucional a norma do mesmo conteúdo do diploma revogado pela *Lei 34/2004*, por entender que essa restrição viola o disposto no Artigo 20.º, números 1 e 2 e Artigo 32.º, n.º 1 da CRP, logo se coloca em causa a possibilidade de defesa do arguido. Cabe ressaltar que a proteção judiciária também deve ser colocada à disposição do estrangeiro inclusive quando este pretende impugnar contenciosamente atos administrativos que visem negar o seu direito de permanência no território nacional (Pinto e Canotilho, 2005, pp. 239-240).

Para finalizar a análise dos princípios que determinam a integração, fazemos uma breve referência ao *princípio da especificidade* que compreende os direitos e deveres que são exclusivos da condição de migrantes. Dentre os direitos, sem a pretensão de sermos exaustivos, temos o direito de asilo regulado pela *Lei n.º 27/2008*, de 30 de junho – alterada pela *Lei n.º 26/2014* de 5 de maio; na LE relacionado ao título de residência legal encontramos o direito ao reagrupamento familiar (Artigo 98.º); o apoio ao regresso voluntário (Artigo 139.º); o direito a não ser expulso nos termos dos Artigos 135.º, 151.º, n.º 2 e 3; adquirir o estatuto de residente de longa duração (Artigo 125.º) e a aquisição da nacionalidade – *Lei n.º 37/81* de 3 de outubro alterada pela LO 9/2015 de 29 de julho. Quando não admitido em território nacional e esteja na zona internacional do aeroporto ou porto ou em centro de instalação temporária é direito do estrangeiro poder se comunicar com a representação diplomática ou consular do seu país ou com qualquer pessoa da sua escolha e ser assistido por um intérprete (Artigo 40.º da LE).

Por consequência, listamos como sendo deveres exclusivos dos estrangeiros ter em sua posse um visto de entrada e meios de subsistência (Artigos 10.º e 11.º da LE); quando entrar por um posto não sujeito a controle fronteiriço deve o mesmo declarar sua entrada junto a um posto do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (Artigo 14.º), ter uma residência efetiva em território nacional – Artigo 85.º, n.º 2 *a contrario sensu* –, por fim, não entrar em território português durante o período de interdição de entrada – Artigos 144.º, 167.º e 187.º (Costa, 2012, pp. 101-102; Silva, 2004, p. 29).

Face ao exposto, as nossas linhas conclusivas destinam-se apenas para dizer que Portugal tem-se pautado pela construção de uma política de integração não apenas de base legal, mas de cunho essencialmente constitucional. O Artigo 15.º da CRP com a consagração de um princípio da equiparação torna regra a igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros quanto aos direitos e deveres fundamentais. As exceções legalmente previstas a esse princípio possuem um fundamento e não se mostram discriminatórias. No entanto, o debate sobre a integração não pode ser dado como encerrado (Spencer, 2008, p. 2). Embora recentemente os dados oficiais divulgados pelo Serviços de Estrangeiros e Fronteiras e o Instituto Nacional de Estatística demonstrem uma queda no fluxo migratório, este tem-se tornado cada vez mais multiétnico, ultrapassando a característica que perdurou por muito tempo de uma imigração proveniente dos laços históricos. Desta forma, “[q]ualquer estratégia de integração terá de ter em conta esta diversidade de intenções migratórias” (Spencer, 2008, p. 5).

A nossa crítica à política desenvolvida diz respeito de nesta estar assente a existência de uma autorização de residência legal e na exigência de reciprocidade para o acesso a certos direitos, embora possamos compreender as justificativas do Estado tanto no que se funda no seu direito soberano de escolher quem possa aceder ao território, quanto na fixação de limites que refletem numa tentativa de melhoria nos serviços públicos prestados aos utentes. Com posição semelhante à nossa Ana Rita Gil (2015, p. 223) questiona a relação entre a atribuição de direitos a uma residência legal que considera corresponder a uma interpretação restritiva. Para a autora a residência prevista no texto constitucional deve ser entendida como residência de fato, afirmando que “[...] uma interpretação da equiparação em conformidade com os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos aponta para a mesma solução [...]”.

Assim, destacamos dois pontos, o modelo adotado no caso do acesso à saúde por parte dos imigrantes indocumentados, que na prática gera uma não procura pelos serviços médicos em função do medo de uma efetiva expulsão e a atual redação constante no Artigo 7.º, n.º 2 da *Lei 34/2004*, que ao condicionar o acesso à proteção judiciária dos indocumentados à reciprocidade padece de inconstitucionalidade tal qual a norma que este diploma pretendeu substituir. Neste sentido, explicam Miranda e Medeiros (2010, p. 268), “[...] o Estado não pode ignorar a posição de fragilidade em que se encontram as pessoas em causa”, os autores ainda elencam questões como a exploração da força de trabalho de um imigrante irregular que pelo receio da expulsão não procura as autoridades administrativas competentes, fazendo com que essas pessoas fiquem “[...] expostas a formas de exploração e opressão intoleráveis, incompatíveis com a dignidade humana”,

concluindo os autores que o Estado está vinculado a um “[...] dever de proteção da dignidade dos imigrantes ilegais, definido mecanismos que, sem inviabilizar a prossecução de uma política pública de imigração [...] permita ao mesmo tempo aos indivíduos [...] obter proteção para os seus direitos mais elementares”.

Entretanto, os direitos constantes na LE em nossa opinião complementam a intenção do constituinte em alargar o âmbito dos direitos e deveres fundamentais também aos imigrantes, o que corrobora com a interpretação de que em Portugal os direitos de cidadania estão dissociados da nacionalidade e são entendidos numa conceção ampla, de cidadania global, conforme demonstrou o Tribunal Constitucional no Acórdão 962/96. Compreendemos assim que se encontra aberta uma janela para uma efetiva integração dos estrangeiros.

Em razão do que expusemos, podemos nos perguntar como o fez Habermas (2002, pp. 260-261; 1998, p. 158) se estamos diante de um direito à integração. Segundo o citado autor as pessoas saem do seu país de origem em razão de grandes dificuldades, sendo sempre uma fuga, deste modo existe uma obrigação, ainda que entenda ser moral, de proporcionar um auxílio àquele que chega, principalmente quando vivemos num mundo globalizado, de sociedades interdependentes. Prossegue afirmando que os países europeus hoje que recebem imigrantes foram os que outrora impulsionaram os grandes fluxos migratórios, pese embora esses argumentos não justifiquem a afirmação de um direito à imigração, porém, os argumentos são provavelmente válidos para que os Estados se comprometam a uma política que abra a sociedade para os imigrantes e oriente os fluxos na medida das suas capacidades. Assim, concluímos que uma boa gestão da imigração também se faz com uma integração afirmativa dessas comunidades.

Referências

- Arango, J., 2007. Las migraciones internacionales en un mundo globalizado. *Vanguardia Dossier*, 22, pp. 6-15.
- Canotilho, J. e Moreira, V., 2007. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Vol. 1, 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora.
- Castles, S., De Haas, H. e Miller, M. J., 2014. *The age of migrations: international population movements in the modern world*, 5.ª Edição. Nova Iorque: The Guilford Press.
- Coelho, L. A., 2012. Das políticas migratórias ao carnaval: o multiculturalismo como utopia social. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, 12(12), pp. 257-261 Disponível em <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/217>>. [Acesso em 22 de fevereiro de 2017]
- Corrêa, A. M. e Antunes, R. B., 2005. Direitos Humanos e Migrações. *Sociedade em Debate*, 11(1-2), pp. 39-50.
- Costa, P. M., 2012. *Comunidade política, imigração e coesão social: o caso português*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/FCT.
- De Lucas Martín, J., 2006. La ciudadanía para los inmigrantes: una condición de la Europa democrática y multicultural. *Eikasía, Revista de Filosofía*, 4, mayo, pp. 1-19. Disponível em <<http://www.revistadefilosofia.org/revista4.pdf>> [Acesso em 22 de fevereiro de 2017]

- Gil, A., 2015. *A proteção derivada de direitos fundamentais de imigração*. Tese de Doutoramento. Universidade Nova de Lisboa.
- Gomes, C. A. e Leão, A. C., 2010. *A condição de imigrante: uma análise de direito constitucional e de direito administrativo*. Coimbra: Almedina.
- Habermas, J., 2002. *A inclusão do outro: estudos de teoria política*. Traduzido do alemão por G. Sperber e P. A. Soethe. São Paulo: Edições Loyola.
- Habermas, J., 1994. Lutas pelo Reconhecimento no Estado Democrático Constitucional. In: C. Taylor, ed., 1998, *Multiculturalismo*. Traduzido do inglês por M. Machado. Lisboa: Instituto Piaget. pp. 125-164.
- Iglesias, S. M. e Domínguez, B. M., 2007. *La inmigración: el reto de siglo XXI*. Madrid: Librería-Editorial Dykinson.
- Jerónimo, P., 2015. Cidadania e reconstrução da identidade nacional em contexto multicultural. *Interações*, 11(36), pp. 3-19. Disponível em <<http://revistas.rcaap.pt/interaccoes/article/view/7245/5284>> [Acesso em 22 de fevereiro de 2017]
- Jerónimo, P., 2009. Imigração e minorias em tempo de diálogo intercultural – um olhar sobre Portugal e a União Europeia, *Scientia Iuridica*, 317(LVIII), pp. 7-26.
- Jerónimo, P. e Vink, M., 2013. Os múltiplos de cidadania e os seus direitos. In: M. C. Lobo, ed., *Portugal e a Europa: novas cidadanias*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos/União Europeia.
- Kymlicka, W. 1995. *Cidadania multicultural*. Traduzido do inglês por C. C. Auleda, ed. 1996. Barcelona: Paidós.
- Miranda, J. e Medeiros, R., 2010. *Constituição Portuguesa Anotada*. Tomo 1, 2.^a Edição, rev., actual., ampl.. Coimbra: Coimbra Editora.
- Pellegrino, A., 2003. *La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes*. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE, Marzo, Série Población e desarrollo, N.º 35. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7172/1/S033146_es.pdf> [Acesso em 22 de fevereiro de 2017]
- Pinto, A. L. e Canotilho, M., 2005. O tratamento dos estrangeiros e das minorias na jurisprudência constitucional portuguesa. In: Tribunal Constitucional, ed. 2005. *Estudos em homenagem ao Conselheiro José Manuel Cardoso da Costa*, Vol. 2. Coimbra: Coimbra Editora. pp. 231-265.
- Rosas, J. C., 2007. Sociedade multicultural: conceitos e modelos. *Relações Internacionais*, 14, junho, pp. 47-56.
- Silva, J. P., 2004. *Direitos de cidadania e direito à cidadania: princípio da equiparação, novas cidadanias e direito à cidadania portuguesa como instrumento de uma comunidade constitucional inclusiva*. Lisboa: ACIME.
- Spencer, S., 2008. O desafio da integração na Europa. In: D. G. Papademetriou, *A Europa e os seus imigrantes no século XXI*. Lisboa: Migration Policy/Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, pp. 1-34.
- Velasco, J. C., 2008. As migrações internacionais. In: J. C. Rosas, ed., *Manual de Filosofia Política*. Coimbra: Almedina.
- Ventura, C. S., 2006. O direito à saúde internacionalmente conformado: uma perspectiva de direitos humanos. *Lex Medicinæ*, Revista Portuguesa de Direito da Saúde, 2(4), pp. 49-68.

Direitos Humanos e Assistência Consular: a Importância da Assistência Consular para a Proteção dos Direitos Humanos

Vanessa Couto

1. Introdução

Até ao séc. XX os Estados compunham o Sistema Internacional como sujeitos soberanos, o que permitia a subjugação do indivíduo apenas a instrumentos jurídicos nacionais, uma vez que os Estados eram os únicos sujeitos de Direitos Internacionais.

Com a Paz de Vestefália nasceu uma Sociedade Internacional pluralista, baseada em entidades territoriais distintas e autónomas, postulada na doutrina da independência dos poderes políticos em relação à Igreja Católica, da independência entre Estados, alicerçada no dever de não interferência nos assuntos internos. Estes são os dois elementos fundamentais que sustentaram o aparecimento desta nova ordem internacional (Cravinho, 2008).

O Estado soberano é uma figura dotada de legitimidade, que garante a paz e a segurança pública dos seus cidadãos – Artigo 2.º, n.º 1 da *Carta das Nações Unidas* –, cuja liberdade de ação tem como limite a sua proibição pela lei. Assim sendo, a proibição da ingerência nos assuntos internos de outros Estados é o princípio da proibição do uso da força, que permite a garantia das competências do Estado.

A cláusula da não-interferência pressupõe o dever de respeitar as leis locais, alicerçada ao princípio de não-intervenção plasmado na *Carta das Nações Unidas* (Lee, 1991, p. 84) – Artigo 2.º, n.º 7: “Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state”. Contudo, a controvérsia é muitas vezes levantada em relação à flexibilidade que existe na aplicação de argumentos como o da soberania diante os Direitos Humanos, tanto pelos Estados acusados, como pelos Estados que querem interferir. Alguns episódios da história demonstraram que o argumento de violação de Direitos Humanos é utilizado como instrumento de ingerência no território de outros Estados, como o que aconteceu na Somália em 1991 e no Kosovo em 1999.

Afinal, que universalidade é a atribuída aos Direitos Humanos? Mesmo entre os Direitos Humanos reconhecidamente “universais”, como o direito à vida, há interpretações de conteúdo, o que permite a variedade de conceitos e, conseqüentemente, a dificuldade da sua delimitação e abrangência. Neste contexto, os Direitos Humanos acabam por

ser reconhecidos pelo Direito Internacional como uma política de *soft law*, sem força vinculativa.

Vários autores demonstraram a importância do surgimento da instituição consular como um instrumento utilizado para a defesa do nacional de um Estado no estrangeiro. Os funcionários consulares e diplomáticos surgiram com o intuito de representar, em diferentes dimensões, o Estado de que são nacionais no estrangeiro, cujas funções foram positivadas na Convenção de Viena para as Relações Diplomáticas (CVRD) em 1961 e na Convenção de Viena para as Relações Consulares (CVRC) em 1963.

A função consular está alicerçada essencialmente pela função de assistência consular, que, em termos genéricos, visa prestar aos nacionais do Estado que o posto consular representa toda a ajuda, nomeadamente em termos de informação de que possam necessitar para tratar e resolver as questões pessoais e profissionais com que eventualmente tenham de lidar com o Estado recetor.

À assistência consular coloca-se um desafio cada vez maior, principalmente no que diz respeito à proteção de Direitos Humanos dos seus nacionais em Estados estrangeiros, nomeadamente pela forma como o Estado recetor interpreta a pertinência da assistência consular, obstáculo que limita o desempenho da função de assistência consular. Muito embora seja atribuído ao posto consular a faculdade de definir as competências segundo as quais pode desempenhar as suas funções, a sua atuação está sujeita às leis e regulamentos do Estado recetor. Ao longo do tempo as responsabilidades dos funcionários consulares foram aumentando, consequência da alteração dos perigos a que os cidadãos atualmente estão sujeitos.

2. Soberania dos Estados

2.1 Direito de Jurisdição dos Estados na Ordem Internacional

Do conceito de soberania estatal pressupõe-se que, enquanto Estado internacionalmente aceite como supremo, não há qualquer intervenção de terceiros nos seus assuntos internos. Permite estabelecer ou delimitar a área geográfica em que o Estado exerce o seu poder como soberano. No entanto, existem exceções ao princípio da territorialidade, nomeadamente o da regra da imunidade, ou seja, a não aplicação da jurisdição sobre um estrangeiro num Estado recetor.

O princípio da nacionalidade é também uma característica da soberania, onde a jurisdição é concedida em função da nacionalidade dos autores das condutas em Estados terceiros. O princípio da universalidade torna-se neste sentido imperativo como o pilar que fundamenta, de facto, a aplicação da jurisdição, uma vez que permite aos Estados aplicarem a sua jurisdição sobre atos praticados por estrangeiros, em que os atos sejam de natureza criminosa ao nível internacional (Brownlie. 1997, p. 325 e ss.).

A noção de imunidade depende concetualmente da existência de jurisdição. No entanto, a regra é o Estado ponderar a sua ação, aplicando as suas normas internas e competências jurisdicionais, num caso que envolve a acusação de sujeitos estrangeiros.

Com a mutação constante dos valores no Direito Internacional adjacente à transformação dos sujeitos que a ele estão submissos, a discussão gerou-se em torno do que eram

atos do Estado realizados no exercício das suas competências soberanas (Baptista, 2004, p. 146), colocando em causa a pertinência e a justificação de alguns atos como exercidos na esfera das funções do Estado. Também o Estado comporta obrigações que derivam da sua capacidade soberana, nomeadamente as exigências da Comunidade Internacional, introduzidas por múltiplos instrumentos de Direito Internacional: o direito à integridade e à inviolabilidade da pessoa (Baptista, 2004, pp. 20-21). Estas competências deram lugar a uma regulamentação que é cada vez mais interventiva na proteção dos Direitos Humanos.

A liberdade concedida aos Estados permite que ajam à luz do Direito Internacional até ao limite imposto pelas normas (*Ibidem*). O princípio da liberdade verifica-se no exercício livre de regulação da jurisdição interna e na resolução de assuntos internos de cada Estado. Ou seja, o Estado limita-se à lei, fora da interferência da Comunidade Internacional (*Ibidem*).

Hoje em dia, o Direito Internacional define não só responsabilidades legais dos Estados na sua interação com outros Estados, mas também estabelece limites à forma como os Estados agem para com os indivíduos estabelecidos no seu território, na proteção dos Direitos Humanos e da segurança do indivíduo.

O cumprimento de todas estas prerrogativas pelos Estados continua a ser um desafio fundamental para o Direito Internacional na criação de normas sancionatórias, aplicáveis na ausência do seu cumprimento. O único órgão que tem competências que permitem impor sanções económicas, políticas e até mesmo militares é o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, através das regras estabelecidas pelos tratados internacionais ou através de normas de aplicação direta. Contudo, este mecanismo exige a unanimidade dos cinco membros permanentes, cinco Estados com interesses e agendas políticas distintas que entram em conflito, o que pode resultar em sanções politicamente orientadas. Assim, o Direito Internacional pode depender, em várias circunstâncias, da vontade dos Estados e da maneira como lidam com os seus princípios gerais e objetivos políticos, alicerçados a disposições e regulamentos internos.

Como observado por Henkin (1994, p. 33), “o Estado só pode ser persuadido a honrar as suas obrigações internacionais, uma vez que não é possível aplicar eficazmente o direito internacional”. O problema da aplicabilidade também foi descrito por Goldsmith e Levinson (2009, p. 1796): “International law lacks a centralized and hierarchical lawmaker akin to the legislature inside a state to specify authoritative sources of law and the mechanisms of legal change and reconciliation. It also lacks centralized and hierarchical judicial institutions to resolve the resulting legal uncertainty. As a result, its norms are imprecise, contested, internally contradictory, overlapping, and subject to multiple interpretations and claims”.

David Held (1991, p. 205) cita Callières (1716) no seu estudo sobre diplomacia na Europa: “no considerable change can take place in any one of them without affecting the condition, or disturbing the peace, of all the others”, referência que permanece atual, num contexto de globalização e de crescente interdependência entre Estados

O princípio da soberania reconhecido pela Paz de Vestefália, que consiste na liberdade de cada nação de ingerências no seu território e nos seus assuntos internos, estabe-

leceu o sistema de Estados modernos, baseado numa organização política que não só protege o Estado contra a intervenção de outro Estado, mas sobretudo porque permite a localização da responsabilidade para a proteção das pessoas e para o exercício de governança dentro de um determinado território (Weiss, 2004, p. 138). Nas palavras de David Held (1991, p. 205), soberania é “the supreme normative principle’ of the political organization of human kind”. Esta forma de organização política é extremamente importante, não só porque protege um Estado mas também os indivíduos.

Considerado o pai do moderno conceito de soberania por Goldsmith e Levinson (2009, p. 1796), Jean Bodin observou que as regras constitucionais e um regime internacional de leis limitaria a soberania do Estado. Segundo outros autores, a Segunda Guerra Mundial desencadeou um movimento em torno de valores humanos, porque, depois de mais de 70 milhões de mortes reconheceu-se que interferir numa “entidade estatal, antes impermeável” (Henkin, 1994, p. 33) seria aceitável, a fim de evitar tais terrores. A partir daqui o tradicional conceito de soberania mudou para uma compreensão moderna da “soberania do povo, ao invés de soberania do Estado” (Reisman, 1990, p. 869). O enorme custo humanitário da Segunda Guerra Mundial estabeleceu um forte compromisso para com a Humanidade, a fim de garantir que nunca mais as pessoas seriam objeto desses crimes terríveis. Desde então, a legitimidade do soberano depende não só das disposições da sua constituição, mas também na sua conformidade com os Direitos Humanos.

Neste sentido, a soberania do Estado é tão legítima como a extensão da sua conformidade com os princípios universais de Direitos Humanos. A soberania tornou-se mais do que um atributo fundamental do Estado, mas uma responsabilidade para com a Humanidade. Hoje em dia, o fim de ser um soberano não deve apenas possuir território, a autoridade e a população, mas também o respeito pelos Direitos Humanos. De acordo com Thomas Weiss (2004, p. 138), a importância da soberania é, hoje em dia muito prática, consequência não de princípios de não-interferência, mas de uma “realidade prática em que as autoridades nacionais melhor se posicionam para proteger os direitos fundamentais”. Heywood (2011), por exemplo, argumenta que a tensão entre Direitos Humanos e o Estado tornou-se particularmente relevante desde os anos 90, devido ao crescimento das intervenções humanitárias.

A não-intervenção nos assuntos internos de um Estado foi considerada uma condição essencial para manter a paz, numa época em que os conflitos internacionais decorriam, maioritariamente, de tensões e ingerências entre Estados. No entanto, como foi visto anteriormente, a natureza dos conflitos mudou profundamente e, hoje em dia, como afirmou Ledgerwood (2009), “violações aos Direitos Humanos continuam a persistir e os seus autores continuam a aclamar soberania nas políticas internas do seu Estado”. Ora, se a soberania é a melhor política para a paz e se essa mesma soberania cria condições propícias a violações de Direitos Humanos, então, facilmente entendemos que a soberania e os Direitos Humanos seguem caminhos opostos. É importante lembrar, no entanto, que os Direitos Humanos são, hoje em dia, garantias jurídicas universais, transcendendo fronteiras e comunidades políticas. O próprio Kant, na sua obra *Paz Perpétua*, afirmou que “a violação de um direito, numa parte do mundo, é sentida por todas”

(Bramwell, 1988, p. 4) e assim os Direitos Humanos não podem ser deixados à mercê dos interesses de um Estado nessa matéria.

2.2 Conciliação dos Direitos Humanos com a Imunidade Estatal

Este capítulo irá focar-se essencialmente em atos de Estados, munidos do direito subjetivo de imunidade, que resultaram na violação de normas *ius cogens* de Direitos Internacionais. Ao escolher essa conduta, o Estado acaba por renunciar o seu direito de imunidade, mesmo que em posição de autoridade, uma vez que viola uma regra imperativa de Direito Internacional. As tentativas de se construir uma exceção à imunidade do Estado aquando da violação de Direitos Humanos têm fracassado, mesmo com a crescente realização de fóruns nacionais a esse respeito (Brohmer, 1997, p. 84).

O direito à imunidade de jurisdição é uma garantia do Estado de controlo das suas fronteiras e relações externas que engrandece a sua soberania, contudo, violações de normas de direito internacional ultrapassam os domínios da fronteira nacional, colocando o Estado sujeito à jurisdição internacional e nalguns casos à jurisdição de um outro do Estado. Este direito pode ser invocado em circunstâncias em que o Estado infringiu normas de direito interno de um Estado estrangeiro (Brohmer, 1997, p. 3). O princípio de não intervenção que rege o direito de imunidade pode incentivar o Estado a cometer certas violações, na medida em que está protegido pelo Direito e pela possibilidade de ser invocado.

Atualmente, a maioria dos Estados integra um elevado número de estrangeiros na sua população, aumentando a necessidade do rigor e funcionamento dos tratados e alguns acordos com Estados estrangeiros. Neste momento, o mundo assume-se como uma aldeia global, onde a proteção dos Direitos Humanos é facilitada através de uma rede de comunicação internacional, em que os interesses do próprio indivíduo acabam por predominar na comunidade internacional (*Ibidem*).

Hierarquizar normas de Direitos Humanos numa matriz universalmente aceite na ordem internacional, seria uma proposta baseada na ponderação entre a imunidade protegida e a conduta não imune (Brohmer, 1997, pp. 204-205), e relacionada com a natureza e com os danos provocados pela violação de Direitos Humanos. A soberania não inclui o direito de violar a dignidade do indivíduo, como tal, é obrigação dos Estados não violarem os Direitos Humanos. Neste contexto, o Estado tem a livre escolha entre não violar ou não abdicar da sua soberania (Brohmer, 1997, p. 199).

Os Direitos Humanos não podem depender das ações e atitudes dos Estados no cumprimento dos instrumentos convencionais que consagram esses direitos. Por exemplo, o princípio da reciprocidade pode legitimar uma atitude de incumprimento de uma norma internacional por parte de um Estado, em resposta ao não cumprimento da mesma norma por outro Estado. O Artigo 60.º, n.º 5 da *Convenção de Viena sobre os Direitos dos Tratados* (CVDT) de 1969 assim o consagra, excluindo a possibilidade de cessação de vigência ou suspensão de um tratado quando estão em causa Direitos Humanos. Ou seja, a violação substancial por uma das partes, autoriza a outra parte a invocar “a violação como motivo para fazer cessar a vigência de um tratado ou suspender a sua aplicação no todo ou em

parte” – Artigo 60.º, n.º 1 –, sendo que esta disposição “não se aplica às disposições relativas à proteção da pessoa humana contidas nos tratados de natureza humanitária”.

A ideia do princípio da não ingerência nos assuntos internos previsto no Artigo 2.º, n.º 7, da *Carta das Nações Unidas*, assume-se contrária à responsabilidade coletiva dos Estados exigida aquando da proteção de Direitos Humanos. O Direito Internacional prevê este princípio, contudo, em termos de Direito Internacional dos Direitos Humanos este é posto em causa, na medida em que o Direito Internacional se baseia na vontade e na soberania dos Estados, deixando a proteção dos indivíduos aquém do exigido. Este princípio não representou um obstáculo à condenação de violações de Direitos Humanos pelo colonialismo ou pelo *apartheid*, por exemplo, no entanto, em casos como o do Camboja ou do Irão invocou-se o princípio da soberania e da não ingerência nos assuntos internos para justificar a não intervenção das Nações Unidas em defesa dos Direitos Humanos.

Considerar normas *jus cogens* no Direito Internacional dos Direitos Humanos implica uma hierarquia de normas que não existe pela indivisibilidade e não hierarquização de Direitos Humanos. Contrariamente a este argumento, vários autores consideram que todos os instrumentos convencionais gerais de Direitos Humanos contêm normas *jus cogens* (Pereira e Quadros, 1994, p. 282; Baptista, 1997, p. 396).

3. Direitos Humanos e Assistência Consular

3.1 A Atividade do Cônsul

Para Emmerich Vattel (1916), “cônsul é um agente do monarca encarregado de tratar dos seus negócios no território de outro Estado”, contudo, ao longo dos séculos as funções do cônsul têm sofrido alterações, com o destaque dado à figura do diplomata como um agente de representação dos interesses do Estado e com atribuições de matéria política.

Uma vez que a figura do cônsul pode ou não ser funcionário do Estado e que as “modalidades de nomeação e a admissão dos chefes de posto consular são fixadas pelas leis, regulamentos e práticas do Estado que envia e do Estado recetor, respetivamente (...)” – Artigo 10.º, n.º 2 da CVRC –, segundo Wladimir Brito (2004, p. 48), “o cônsul é um agente internacional de um Estado nomeado para exercer funções de natureza jurídico-pública (notariado e registo), comercial, económica e social, e para, nestes domínios, representar o Estado que o nomeia no território do outro Estado com o expresse consentimento deste”.

As funções consulares são variadíssimas e constam do Artigo 5.º da CVRC. Têm funções de carácter administrativo, notarial de proteção dos nacionais, de informação do Estado, assim como de colaboração com os tribunais judiciais e exerce funções no domínio da navegação e do comércio. Para o exercício destas funções, existe um posto consular no Estado recetor e, se possível, a faculdade de receção de assistência consular, previsto no direito interno do Estado.

As prerrogativas consulares dizem respeito à ausência de jurisdição em matéria civil, penal e administrativa (imunidades), a um conjunto de bonificações especiais concedidas

aos cônsules (facilidades), assim como ao tratamento especializado que dispensa da aplicação da lei comum e geral a pessoas singulares e coletivas residentes no Estado de envio (privilégios).

A doutrina não é unânime no que diz respeito ao reconhecimento de privilégios, facilidades e imunidades à figura do cônsul. Na legislação interna dos Estados são poucos aqueles que integram normas sobre privilégios e imunidades e “até mesmo à organização e situação jurídica dos cônsules” (Brito, 2004, p. 131).

Segundo Vatel (1916), o “cônsul não é um Ministro Público” e tendo em conta as oficiais funções da figura, assume que são necessárias imunidades e privilégios para o desempenho “livre e eficaz” das suas funções.

No que diz respeito aos agentes consulares e contrariamente com o que sucede com os agentes diplomáticos, os cônsules estão sujeitos à jurisdição penal, civil e administrativa do Estado recetor no que concerne a atos praticados no não exercício das suas funções. Contudo, mesmo no exercício das suas funções e com a confirmação do Artigo 43.º da CVRC, cuja letra reitera que “os funcionários consulares e os empregados consulares não estão sujeitos à jurisdição das autoridades judiciárias e administrativas do Estado nos atos realizados no exercício das suas funções”, a imunidade jurisdicional não é absoluta e podem ser eventualmente presos por decisão definitiva da autoridade judicial competente, por crime grave – Artigo 41.º números 1 e 2. Existem também algumas exceções no que diz respeito à imunidade da jurisdição civil previstas no Artigo 43.º, n.º 2, alíneas a) e b). O problema coloca-se, naturalmente, na definição do que são efetivamente atos oficiais e não oficiais, o que é um ato praticado com fim a desempenhar as suas funções legítimas como funcionário consular e a sua qualificação e apreciação (Vatel, 1916).

3.2 Funções da Assistência Consular

A função consular baseia-se essencialmente na função de assistência, no que se refere à atividade, em termos genéricos, de prestar aos nacionais do Estado que o posto consular representa toda a ajuda, nomeadamente em termos de informação de que possam necessitar para tratar e resolver as questões pessoais e profissionais com que eventualmente tenham de lidar no Estado recetor. De qualquer modo, mesmo que não seja possível prestar a ajuda efetivamente requerida, o posto consular deve sempre dar a informação que seja mais adequada e que, de forma cabal, satisfaça a necessidade da pessoa que recorre aos serviços consulares (Pintos, 2011, p. 352).

Se é certo que nenhum instrumento internacional poderia estabelecer, de forma exaustiva, as funções a desempenhar pelos cônsules em todas as circunstâncias, tão pouco poderia levar em consideração todas as circunstâncias de cada caso. Por outro lado, uma definição indevida poderia mesmo dificultar um relacionamento consular amigável entre os Estados-membros, uma vez que cada um deles dá prioridade à salvaguarda dos seus próprios direitos (Lee, 1991, p. 116). De acordo com Luke T. Lee, a função consular não tem uma definição exata no direito internacional, antes varia consoante o tempo e o lugar.

A vaga definição do conceito carrega interpretações de diversa natureza (Okano-Heijmans, 2010), facto que resulta no conflito de valores e princípios entre dois Estados. No entanto, é unanimemente aceite que a assistência consular é um instrumento de garantia judicial que possibilita que o estrangeiro seja respeitado e de não serem violados os direitos pela nacionalidade, assim como o respeito pela igualdade de circunstâncias de um estrangeiro no Estado recetor aquando do acesso necessário à justiça.

O objetivo primordial do cônsul passa pela assistência, proteção e defesa dos seus nacionais no estrangeiro e as suas funções pressupõem a efetiva realização dos direitos com base na justiça e na equidade. É junto das autoridades locais do Estado recetor a sua área de atuação, assim como junto do cidadão a quem se destina a sua assistência e consequente proteção e defesa. Genericamente, o cônsul desenvolve ações de diversas naturezas, a fim de superar os obstáculos/dificuldades dos seus nacionais que, em Estado estrangeiro, não têm as mesmas oportunidades e destreza jurídica – Artigo 5.º da CVRC, estipulando algumas especificidades presentes nas alíneas e) e i).

O conceito de assistência consular aloca um duplo sentido: o direito do estrangeiro e o direito do próprio cônsul. Ou seja, o direito do nacional detido receber ajuda do seu Estado, e direito do cônsul de o proteger e defender. As regras adjacentes estão previstas no Artigo 36.º, alíneas a), b) e c), que embora devam ser respeitadas as leis e regulamento do Estado recetor, não devem impedir o pleno efeito dos direitos do n.º 1 do mesmo artigo (Artigo 36.º, n.º 2). Paralelamente atribui um dever/obrigação às autoridades competentes do Estado de envio de informar *sem tardar* o posto consular em casos de detenção, mesmo tendo o cônsul a legitimidade de exigir informações sobre qualquer incidente que tenha ocorrido, prejudicial para o seu cidadão (Pintos, 2011). Obrigação que permite a concretização efetiva dos direitos tanto do estrangeiro de receber assistência, como o direito dos funcionários consulares de preparar a defesa, visitando e comunicando com o sujeito em questão.

Aliada à liberdade de comunicar livremente dos funcionários consulares com o seu nacional e a mesma liberdade do nacional de comunicar e se apresentar ao posto, fundamenta-se no dever geral de ambos os Estados de cooperação recíproca para que a sua função de assistência seja desempenhada com eficácia.

Naturalmente existem obstáculos que limitam o desempenho da função de assistência consular. Muito embora seja atribuído ao posto consular a faculdade de definir as competências segundo as quais pode desempenhar as suas funções, a sua atuação está sujeita às leis e regulamentos do Estado recetor. Este limite poderia ser atenuado com a obrigação, também do Estado recetor, de adequar a sua legislação interna aos instrumentos jurídicos internacionais a que está vinculado, designadamente a Convenção de Viena para as Relações Consulares. Além do mais, este limite não deveria ser um obstáculo para o exercício da assistência consular, uma vez que o “pleno efeito dos direitos reconhecidos” na Convenção não poderá ser posto em causa pelas “leis e regulamentos do Estado recetor”. Neste prisma, é possível concluir que a estrutura das normas do direito de muitos países cria obstáculos para a observância e aplicação das suas obrigações internacionais,

o que dificulta, conseqüentemente, o exercício das funções previstas nos instrumentos internacionais pelo Estado que envia.

Outro limite que se coloca prende-se com o desejo de vontade do indivíduo em receber a assistência a que tem direito. Apesar de ser obrigação das autoridades estrangeiras de informar o estrangeiro dos seus direitos, este pode não solicitar a assistência, conforme previsto no Artigo 36.º, alínea c), e o posto consular terá de se abster de qualquer intervenção. Um terceiro limite diz respeito a diferenças de conceitos, valores e normas morais enraizados nos diferentes Estados da arena internacional. É um limite que se coloca à cooperação e à negociação entre Estados.

A assistência consular tem inúmeros benefícios para a permanência de um indivíduo no exterior, ultrapassando barreiras de caráter linguístico e cultural, assim como a sua defesa por profissionais especialistas quando necessário o acesso a instâncias e órgãos do Estado (Lee, 1991).

Citando Ribeiro Santos, para Luke T. Lee, o direito à proteção dos nacionais é a mais sagrada e nobre atribuição do cônsul (Lee, 1991, p. 124). Oppenheim reforça a ideia com o facto de esta ser uma tarefa muito importante do cônsul (Janis, 1996).

Luke T. Lee (1991) apresenta-nos 2 teorias no que diz respeito à avaliação do tratamento dado aos estrangeiros: a “the minimum international standard” e a “national treatment standard”. A teoria do “national treatment standard”, baseia-se no tratamento/proteção igual dado ao estrangeiro como se fosse um nacional residente e a exercer a sua atividade profissional. Na teoria do “minimum international standard”, o tratamento do estrangeiro deve estar ao nível do “minimum international standard”. Para se verificar se ações do governo para com os estrangeiros são adequadas é necessário compara-las com as normas internacionais. Essas normas normalmente e naturalmente estão sempre aquém do razoável e imparcial. Mais recentemente, surgiu uma terceira teoria com enfoque em Direitos Humanos, baseada na Carta das Nações Unidas, em particular no Artigo 55.º e 56.º. A sugestão dada pelo autor seria uma maneira de definir limites suscetíveis de serem avaliados e comparados, no que diz respeito ao tratamento do estrangeiro deslocado do seu Estado de origem. Talvez viesse complementar o exercício das funções de assistência consular, no sentido em que era mais uma garantia e a salvaguarda do cidadão deslocado no estrangeiro. A sua formalização resultaria numa abrangência cada vez maior da assistência consular, que acabava por estar invocada em mais instrumentos internacionais.

3.3 Importância da Assistência Consular para a Proteção dos Direitos Humanos

Antes dos anos 40 do século XX, a conceção geral ao nível do Direito Internacional não considerava a possibilidade de ingerência em razão do modo como os Estados tratavam os seus próprios nacionais. Assim, quando considerados os Direitos Humanos como inerentes à sua natureza, existia um “international minimum standard of protection” que correspondia à diplomacia no tratamento de estrangeiros, mas em razão de ser nacional de outro Estado e não à condição de ser pessoa, não havendo, por exemplo, justificação

para proteção dos direitos dos apátridas. Ainda não se pensava, nesta fase, que as instituições poderiam intervir na forma como os Estados tratam os seus nacionais.

O poder estatal começa, ao longo dos anos, a transbordar as suas próprias fronteiras e assistimos à vontade de adotar mecanismos de *status quo* internacional, apelando aos Estados que unissem esforços para a resolução de diferendos por via pacífica. Foram perspetivadas algumas alternativas, nomeadamente a mediação, os bons ofícios e a arbitragem como meios de resolução pacífica de conflitos entre Estados.

Para o exercício da função de assistência consular em casos de cidadãos presos, para além da obrigação do posto consular, o Estado recetor tem obrigações e a vontade da pessoa presa é, neste contexto, relevante para o exercício dessa função. O Estado recetor, através das autoridades competentes, está obrigado a informar o posto consular da prisão em que se encontra o nacional do Estado, “sem atraso”, pelo que se exclui qualquer justificação de demora. Só não poderia ser imediata, unicamente se não fosse identificada a nacionalidade da pessoa presa, particularmente pela entrada ilegal, sem documentação alguma (Pintos, 2011, p. 354). Contudo, por outro lado, esta obrigação é limitada, uma vez que se o cidadão não desejar a assistência consular do Estado de que é nacional, a assistência não pode ser exercida. Para o cidadão preso decidir se quer ou não ser assistido pelo posto consular do seu Estado, é necessário conhecer o direito e como tal, deverá ser informado dos seus direitos pelas autoridades competentes do Estado recetor sem atraso algum.

O Caso La Grand

Em 1982, Karl e Walter LaGrand, dois irmãos de origem alemã foram detidos, julgados e condenados no Estado do Arizona por tentativa de assalto a um banco, cometendo um crime de homicídio e uma tentativa de homicídio. Karl LaGrand foi executado a 24 de fevereiro de 1999 e Walter LaGrand a 3 de março de 1999.

Embora as autoridades estivessem cientes da nacionalidade estrangeira dos irmãos, nenhum dos dois foi informado dos seus direitos ao abrigo da CVRC de 1963, incluindo o direito da assistência consular consagrado no Artigo 36.º, que prevê obrigações a serem seguidas pelo Estado que recebe, cuja violação incorre na violação de obrigações de responsabilidade internacional.

A questão da ausência de notificação consular não foi levantada em nenhuma das fases do processo pelos tribunais estaduais. Contudo, a repercussão do caso justifica-se pelo facto da Alemanha, já informada por alguém que não pelas autoridades americanas, que no dia 2 de março de 1999, na véspera da execução de Walter LaGrand e após várias ações diplomáticas encetadas pelo governo alemão com o intuito de adiar ou evitar a última execução, interpôs recurso ao Tribunal Internacional de Justiça pela violação das obrigações jurídicas internacionais da CVRC, acompanhada de uma proteção provisória do irmão Walter durante a análise do recurso pelo tribunal. No entanto, por imposição dos EUA e tribunais nacionais, na noite de 3 de março de 1999 Walter foi, também ele, executado.

A Alemanha decidiu continuar com o processo, como tal, para além de acusarem os EUA de violar o direito de informação previsto no Artigo 36.º, n.º 1, alínea b), violaram

também o previsto no mesmo Artigo, n.º 2, uma vez que as “leis e regulamentos do Estado recetor (...) *não devem impedir o pleno efeito dos direitos reconhecidos pelo presente artigo*”. Neste contexto, a Alemanha questionou a compatibilidade dos princípios de direito do direito interno norte americanos com o exercício efetivo do direito da assistência consular, e que o *procedural default*¹, questão que foi bastante debatida, não pode constituir um obstáculo à execução dos direitos reconhecidos na convenção e, neste caso em concreto, impediu a Alemanha de assistir os irmãos. A Alemanha justificava e referiu inúmeras vezes durante o processo a violação do n.º 2 do Artigo 36.º, declarando que as “leis e regulamentos não devem impedir o pleno efeito dos direitos reconhecidos”. Neste caso, a aplicação rígida desta regra foi um obstáculo à efetivação de um processo justo e uma violação ao n.º 2 do Artigo 36.º.

Sustentou ainda que a assistência consular constitui um Direito Humano, argumento que foi negado pelos EUA que declarou que a CVRC tem como objetivo geral manter e melhorar as relações consulares entre Estados e a disposição prevista no Artigo 36.º tem como fim facilitar o exercício das funções consulares relativas aos nacionais do Estado que envia, e que não prevê qualquer tipo de direito individual aos nacionais. Por último, acusou os EUA de desobediência às medidas cautelares exigidas pelo Tribunal que previam a suspensão da execução do irmão Walter enquanto não fosse proferida uma decisão final.

Os EUA alegaram que a CVRC de 1963 não conferia direitos aos cidadãos estrangeiros e que os seus procedimentos judiciais não têm associação com as obrigações previstas na convenção. As autoridades norte americanas argumentaram, no que diz respeito ao caráter vinculativo das medidas cautelares exigidas pelo Tribunal, que o mesmo estava a julgar fora da sua área de jurisdição. Para além disso, as autoridades do Estado do Arizona afirmavam o desconhecimento da nacionalidade dos irmãos. Mais tarde, vieram admitir que sabiam da nacionalidade alemã dos dois irmãos.

O Protocolo Adicional à CVRC de 1963 apresenta soluções aplicáveis em situações de disputa. As suas normas têm caráter de obrigatoriedade para os Estados signatários, determinando que a decisão do Tribunal no que diz respeito à interpretação da própria convenção é não facultativa. Como tal, a Alemanha baseou os argumentos no Protocolo Adicional à CVRC de 1963, nos termos do qual os “litígios resultantes da interpretação ou aplicação da Convenção devem estar situados na jurisdição obrigatória do Tribunal Internacional de Justiça [TIJ]”. Entre os membros signatários está a Alemanha, e estiveram os EUA que, apesar de terem ratificado o Protocolo Adicional, desvincularam-se em 2005. Contudo, uma vez membro das Nações Unidas, os EUA “tornam-se automaticamente partes do Estatuto do TIJ”. Ora, logo no preâmbulo da *Convenção de Viena para o Direito dos Tratados*, constata-se que o “princípio da boa-fé e a regra *pacta sunt servanda* são universalmente reconhecidos”.

O Tribunal Internacional de Justiça declarou que os Estados Unidos violaram as suas obrigações previstas na CVRC de 1963 ao não terem informado os irmãos La

1 Os tribunais nacionais foram impedidos de declarar qualquer relevância jurídica à violação do Artigo 36.º, n.º 1, da CVRC.

Grand do direito que tinham de pedir assistência ao consulado. A ideia defendida pela Alemanha de que o Artigo 36.º consagra direitos individuais e que assume um carácter de proteção de Direitos Humanos foi descartada pelo Tribunal iniciando e fechando a matéria de proteção dos Direitos Humanos dos dois irmãos neste parágrafo.

O direito à interpretação e tradução de todos os documentos que integram o processo assiste os arguidos que não falem e/ou não compreendam o idioma utilizado pelas autoridades num processo instaurado contra si. Neste caso em particular, uma vez que os irmãos são alemães, poderiam não conseguir expressar-se com a clareza necessária, facto que constitui um obstáculo ao direito de defesa dos mesmos. Apesar do direito a um processo justo previsto no Artigo 14.º, n.º 1 lido em conjunto com o Artigo 14.º, n.º 3, alínea f) do *Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos* (PIDCP) não traduzir a proibição ao arguido de se expressar na língua que fala fluentemente, o mesmo não foi transmitido aos irmãos pelas autoridades norte-americanas.

Assumir direitos individuais garantiria a efetiva aplicação do Artigo 36.º, n.º 1 da CVRC, tal como justificou Zourek (1957), que defendeu que incluir uma disposição sobre assistência consular, seria incidir sobre questões como Direitos Humanos. Constatou-se, portanto, que, para além de ter sido violado o Direito Humano de assistência consular, violou-se, conseqüentemente, o direito à vida com a aplicação indevida da pena de morte, uma vez que o processo não seguiu trâmites justos e equitativos.

As conclusões do Tribunal sobre Direitos Humanos em normas de Direito Internacional influenciam internamente as políticas do Estado, uma vez que a implementação das decisões deste órgão rege o funcionamento interno de um Estado. Neste caso em específico, o Tribunal optou por não explorar as questões subjacentes ao caso, nomeadamente as implicações da ausência da assistência consular para proteção de Direitos Humanos. Ao invés de se pronunciar sobre a eventualidade de o Artigo 36.º assumir Direitos Humanos, o Tribunal deixou a questão em aberto, posição justificada pelo facto de, caso se pronunciasse, poderia chegar à conclusão de que a execução dos irmãos La Grand foi uma violação do seu direito à vida. Evitou, assim, uma discussão sobre as implicações da ausência da assistência consular para a proteção dos Direitos Humanos em casos que envolvem pena de morte.

Os direitos reconhecidos no Artigo 36.º, § 1, não são só direitos do Estado que envia mas também os “direitos individuais para as pessoas detidas” e que, portanto, os direitos assinalados no § 2 são, igualmente, direitos destas pessoas (Pintos, 2011, p. 354).

O caso La Grand ganhou relevo na jurisdição aplicável à responsabilidade dos Estados, codificação que estava, na altura, a ser preparada pela Comissão de Direito Internacional. O Projeto da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas sobre Responsabilidade Internacional dos Estados (PCDINURIE) é considerado um instrumento de *soft law*, o que significa que não tem carácter vinculativo, ainda assim, o Tribunal Internacional de Justiça tem recorrido aos instrumentos de *soft law*, apesar de não ser fonte de Direito Internacional mencionada no Artigo 38.º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça.

Como alternativa ao *hard law* – normas com carácter de obrigatoriedade que garantem a “certeza jurídica” – o *soft law* não está sujeito a sanções jurídicas, apresenta-se mais

flexível no que diz respeito a negociações de termos de acordos e, de alguma maneira, combater lacunas existentes nos rígidos instrumentos de *hard law*.

No caso específico dos irmãos La Grand podemos considerar instrumento de *soft law* a garantia de não repetição “exigida” pela Alemanha aos EUA, uma vez que estes últimos incorreram em irresponsabilidade pela violação de uma obrigação prevista internacionalmente, pois segundo o Artigo 2.º da Parte I – o ato internacionalmente ilícito de um Estado –, “há um ato internacionalmente ilícito quando a conduta consiste em uma ação ou omissão de um ato atribuível ao Estado consoante o Direito Internacional”. Ora, para além do Estado não ter comunicado ao posto consular do Estado de envio das condições em que os seus cidadãos se encontravam, as autoridades não informaram os interessados dos seus direitos, ou seja, a violação clara de normas previstas na Convenção da Viena para as Relações Consulares, Artigo 36.º, alínea b), violações essas que resultaram na incapacidade dos cidadãos se defenderem e, quem sabe, de evitarem a pena aplicada. O ato ilícito de “não informação” teve como consequência a violação de Direitos Humanos, tais como o direito a um processo justo por parte dos dois irmãos que resultou na morte de ambos.

A Parte II do PCDIDNRIE consagra as consequências dos atos internacionalmente ilícitos: “dever de cessação”, o “dever de não repetição” e o “dever de reparação”. No caso La Grand especificamente, a Alemanha exigiu aos EUA uma garantia de não repetição, ao que os EUA responderam que o pedido de desculpas era suficiente para o caso, assumindo o “dever de reparação” presente no Artigo 37.º, n.º 2 do PCDIDNRIE, que refere que a “satisfação pode consistir no reconhecimento da violação, uma expressão de arrependimento, uma desculpa formal ou outra modalidade apropriada”.

A obrigação imposta ao Estado e a conduta por este assumida podem não estar em conformidade. Como foi descrito no presente caso, as várias violações aos Direitos Humanos dos irmãos LaGrand ao longo do caso, resultou na aplicação da pena máxima aplicável. Apesar de o Estado ser obrigado a não repetir o comportamento, o dano é irreparável.

4. Considerações Finais

Falar de Direitos Humanos é falar em direitos cuja conceção depende do tempo, do lugar e até mesmo do sujeito que os interpreta. Remotamente já se apresentaram como “representações morais”, posteriormente como princípios políticos e só mais recentemente se apresentam como “estruturas jurídicas”. No que diz respeito ao lugar, em certas regiões são pouco mais do que valores morais ou então nem sequer são efetivamente reconhecidos (Alexandrino, 2011, p. 201). Neste contexto, os Direitos Humanos são perspetivados de formas muito distintas pelos diferentes agentes que os observam.

Muitos autores, são apologistas da ideia de que os Direitos Humanos são produtos culturais que devem ser compreendidos perante a uma realidade específica. Contudo, existem alguns princípios que podem auxiliar a sua compreensão, tais como o princípio da universalidade e da indivisibilidade dos Direitos Humanos (*Idem*, p. 228).

Tal como exposto anteriormente, um dos elementos definidores da entidade Estado é a soberania, o que lhe confere obrigações e garantias no que diz respeito à paz e à segurança dos seus cidadãos, em particular, no estrangeiro. Contudo, o princípio da não-ingerência assume-se como um limite ao exercício das funções do Estado no que concerne à proteção dos seus cidadãos em terceiros Estados. No entanto, é também a proibição da ingerência nos assuntos internos de outros Estados e a proibição do uso da força que permite a garantia do exercício das competências do Estado. A soberania do Estado é tão legítima como a extensão da sua conformidade com os princípios universais de Direitos Humanos, neste sentido, a intervenção de um Estado em prol da defesa dos direitos dos seus cidadãos deve ser uma ação legítima, sem que a justificação de ingerência nos assuntos internos de um Estado que é soberano, prevaleça em detrimento da proteção de Direitos Humanos.

O caso apresentado anteriormente envolveu violações de Direitos Humanos inerentes ao incumprimento, pelo Estado de acolhimento, das suas obrigações previstas na Convenção de Viena para as Relações Consulares. No caso dos irmãos La Grand a assistência consular não foi prestada atempadamente, o que resultou em graves violações de Direitos Humanos e desfechos ainda mais gravosos, nomeadamente a aplicação da pena de morte. Neste caso debateram-se muitas questões que são levantadas ao abrigo do Artigo 36.º, designadamente, se o Artigo 36.º é aplicado ao indivíduo ou ao Estado, se as normas internas podem impedir a aplicação do artigo 36.º, ou se se pode reivindicar esse direito em determinadas circunstâncias, e se as medidas provisórias do Tribunal Internacional de Justiça são vinculativas ou não para os Estados-membros.

O Artigo 36.º representa os direitos dos cidadãos e do Estado de envio, contudo, muitas vezes estes direitos são distintos do que é positivado em instrumentos jurídicos de cada Estado recetor, no que diz respeito a normas internas aplicadas a estrangeiros (Drian, 2002). Sempre que um Estado viola o Artigo 36.º ao não informar um estrangeiro do seu direito à assistência consular, o Estado não pode renunciar ao cumprimento das suas obrigações. A sua justificação passa, muitas vezes, por reforçar normas nacionais como defesa da violação (*Ibidem*). Como disse em La Grand, o Tribunal Internacional de Justiça afirma que, por si só, a regra de *procedural default* não constitui uma violação ao Artigo 36.º, mas sim a sua aplicação específica em cada caso².

Segundo Luke T. Lee, o Artigo 36.º, n.º 1, alínea b), exige que as autoridades do Estado recetor notifiquem o posto consular do Estado que envia, sem demora, da detenção, caso o nacional assim o solicitar. Na ausência de uma definição precisa do termo “sem demora”, tal notificação deve ocorrer o mais rapidamente possível. Claramente que o excesso de tempo entre a detenção e a notificação ao Estado de envio, não é um procedimento conforme o espírito da Convenção de Viena. Por esta razão, foram recentemente negociadas convenções consulares que incluem períodos específicos de tempo que devem ser cumpridos, tanto no que diz respeito à notificação, como ao acesso do

2 A este propósito consultar o Acórdão do Tribunal Internacional de Justiça, de 27 de junho de 2001, Caso LaGrand (Alemanha vs EUA), p. 90.

funcionário consular ao cidadão no estrangeiro (Lee, 1991, pp. 143-144). Embora a palavra “respeito”, ao abrigo do Artigo 36.º, alínea c), conote um dever moral, ao invés de um dever legal – como é o caso de “obedecer” –, a implicação do seu uso exige o dever de obedecer (*Idem*, p. 83).

O Protocolo Adicional da Convenção de Viena sobre as Relações Consulares de 1963 apresenta soluções em disputas com caráter de obrigatoriedade para os seus Estados signatários, determinando que a decisão do Tribunal, no que diz respeito à interpretação da própria convenção, é não facultativa. Entre os membros signatários está a Alemanha, e estiveram os EUA que, apesar de terem ratificado o Protocolo, se desvincularam deste em 2005.

A competência do Tribunal restringe-se apenas aos Estados, confirmado pelo abrigo do Artigo 34.º, n.º 1, só poderão ser Partes em conflito os Estados, descartando a hipótese do indivíduo usufruir da jurisdição do Tribunal. Princípio que reflete, em primeira instância, a ideia centrada no Estado e no Direito Internacional. Foram poucas as decisões que o Tribunal emanou sobre Direitos Humanos, no entanto, a jurisprudência contribui indiretamente para proteção dos Direitos Humanos, uma vez que é utilizada como informação útil para outras instâncias.

O caráter facultativo das decisões do Tribunal, previsto no Artigo 36.º, n.º 2 do Estatuto do Tribunal acaba por enfraquecer as suas decisões e o seu impacto ao nível internacional, e fortalecer a posição do Estado como soberano, mesmo no plano da justiça e na proteção de Direitos Humanos. O artigo sugere a declaração, por parte dos Estados, de reconhecer a obrigatoriedade da jurisdição do tribunal. Ou seja, todo o conflito submetido ao tribunal fica sujeito à aceitação por parte dos Estados. Uma vez que a função do Tribunal passa pela preservação das normas de Direito Internacional – Artigo 38.º, n.º 1 do ETIJ –, o limite estipulado pela opção de escolha dos Estados em aceitar, ou não, as decisões do Tribunal, determina uma margem de erro que poderá existir, pois é possível argumentar a possibilidade do Direito Internacional não prever algumas situações e consequentemente, não proteger os valores defendidos pelos Estados.

No caso dos irmãos La Grand, em razão da assinatura pela Alemanha do Protocolo Adicional à Convenção de Viena para as Relações Consulares de 1963, não há como não aceitar a sua jurisdição. No que diz respeito aos EUA, uma vez que anularam a sua assinatura poderiam aceitar, ou não, as suas decisões como obrigatórias. De acordo com o princípio do precedente (*principle of stare decisis*) da Lei Americana, os EUA não podem contestar nem desconsiderar o que determina o TIJ, no que diz respeito ao alcance e significado do Artigo 36.º. Tal como, em virtude da Cláusula de Supremacia³, a Conven-

3 O Artigo VI da Constituição dos Estados Unidos da América, afirma que tanto a Constituição, como “as leis complementares e todos os tratados já celebrados ou por celebrar sob a autoridade dos Estados Unidos constituirão a lei suprema do país; os juizes de todos os Estados serão sujeitos a ela, ficando sem efeito qualquer disposição em contrário na Constituição ou nas leis de qualquer dos Estados. Os Senadores e Representantes acima mencionados, os membros das legislaturas dos diversos Estados, e todos os funcionários do Poder Executivo e do Judiciário, tanto dos Estados Unidos como dos diferentes Estados, obrigam-se-ão por juramento ou declaração a defender esta Constituição”.

ção de Viena para as Relações Consulares, sendo um Tratado, constitui a *law of the land* e vincula os tribunais federais (Drian, 2002). Assim, é imperativo que os tribunais americanos garantam o cumprimento da Convenção de Viena para as Relações Consulares em articulação com o Tribunal Internacional de Justiça, nomeadamente em relação ao Artigo 36.º. Ou seja, a obrigatoriedade não passa pela avaliação da matéria em causa, mesmo que o conteúdo envolva Direitos Humanos e gravíssimas violações aos mesmos.

Apesar de não terem sido atribuídas competências específicas ao Tribunal Internacional de Justiça em matéria de Direito Humanos, a universalidade e o impacto das suas decisões ao nível internacional é um facto, uma vez que se trata do principal órgão judicial das Nações Unidas, em que as suas decisões são fonte de Direito Internacional. Por este motivo, o Tribunal acaba por colmatar algumas das restrições previstas ao seu exercício.

O caso em questão demonstra um apego convicto à ideia de que o Artigo 36.º protege os interesses dos Estados signatários, designadamente interesses políticos. O propósito da Convenção é, portanto, um pouco deturpado, uma vez que a sua finalidade deveria basear-se na proteção dos nacionais estrangeiros fora das fronteiras do seu Estado, e não em benefício dos interesses políticos dos Estados Parte da Convenção.

O facto de o TIJ ter deixado em aberto os meios e as garantias de uma solução para violações constantes do Artigo 36.º, abre portas para que, futuramente, a situação não se resolva, permitindo que os Estados ajam de forma a atender os requisitos do próprio sistema, a par da proteção das necessidades do próprio sistema, salvaguardando a sua reputação ao nível internacional. A solução passa pela criação de um compromisso com base nos objetivos da Convenção e uma interpretação clara do Artigo 36.º, uma vez que a tomada de posição do Tribunal relativamente à sua interpretação e questões de Direitos Humanos é “aberta”⁴.

Luke T. Lee (1991, p. 84) considera que é obrigação assumida por todos os Estados-membros na Carta das Nações Unidas, promover “universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion” – Artigos n.º 55 e n.º 56 da Carta das Nações Unidas. Esta obrigação prevalece sobre qualquer obrigação contraditória no que diz respeito a qualquer outro acordo internacional – Artigo n.º 103.

A globalização representa um desafio crescente para os funcionários consulares, nomeadamente pelas mudanças de paradigmas e definições. Como tal, vários autores sugerem que seja dada uma atenção acrescida às funções do funcionário consular, uma vez que as suas responsabilidades aumentam, propondo a profissionalização da assistência consular (Okano-Heijmans, 2010). As mudanças na sociedade devem ser acompanhadas pela modernização da assistência consular, com a realização de acordos entre países com padrões diferentes no que diz respeito a intervenções por parte de funcionários consulares e de Direitos Humanos, em prol do equilíbrio entre os interesses dos Estados e a estreita proteção dos interesses dos indivíduos.

4 Exemplo: Acórdão do Tribunal Internacional de Justiça, de 31 de março de 2004, Caso Avena e outros nacionais mexicanos (México vs EUA), p. 153 (11).

Referências

- AAFDL, 2013. Carta das Nações Unidas, *Textos de Direito Internacional Público*. Lisboa: AAFDL.
- AAFDL, 2013. Convenção de Viena para as Relações Consulares, *Textos de Direito Internacional Público*. Lisboa: AAFDL.
- AAFDL, 2013. Convenção de Viena para as Relações Diplomáticas, *Textos de Direito Internacional Público*. Lisboa: AAFDL.
- AAFDL, 2013. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados, *Textos de Direito Internacional Público*. Lisboa: AAFDL.
- AAFDL, 2013. Convenção Europeia dos Direitos do Homem e Protocolos Adicionais, *Textos de Direito Internacional Público*. Lisboa: AAFDL.
- AAFDL, 2013. Estatuto do Conselho da Europa, *Textos de Direito Internacional Público*. Lisboa: AAFDL.
- AAFDL, 2013. Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça, *Textos de Direito Internacional Público*. Lisboa: AAFDL.
- Abdulrahim, R., 2006. Consular Relations: A complex and often misunderstood peoples' service, *Journal of International Studies* [online], Vol. 2. Universiti Utara Malaysia. Disponível em <http://jis.uum.edu.my/images/pdf/2jis/1consularr.pdf>.
- Aceves, W. J., 2004. Consular Notification and the Death Penalty: the ICJ's Judgment in Avena. *ASIL insights* [online], 8(6), abril. ASIL American Society of International Law. Disponível em ASIL: <https://www.asil.org/insights/volume/8/issue/6/consular-notification-and-death-penalty-icjs-judgment-avena>.
- Aceves, W. J., 2000. The Right of Information on Consular Assistance in the Framework of the Guarantees of the Due Process of Law. Advisory Opinion OC-16-99. *The American Journal of International Law* [online], 94(3), julho, pp. 555-563. *American Society of International Law*. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2555324>.
- Alexandrino, J. M., 2011. *O Discurso dos Direitos*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Baptista, E. C., 2004. *Direito Internacional Público, Sujeitos e Responsabilidade*, Vol. II. Lisboa: Almedina.
- Baptista, E. C., 1997. *Jus Cogens em Direito Internacional*, 1.ª Edição. Lisboa: Lex.
- Birik, S., 2011. How Emergence of Human Rights System has affected application of International Law. Nairobi: United States International University – Africa.
- Bracton, H., 2012. Frontmatter. Em Travers Twiss, ed., *De Legibus et Consuetudinibus Angliae: Libri Quinque in Varios Tractatus Distincti*. Cambridge: Cambridge University Press. 6 volumes.
- Bramwell, A., ed., 1988. *Refugees in the Age of Total War*. Londres: Unwin Hyman.
- Brito, W., 2004. *Direito Consular*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Brohmer, J., 1997. *State Immunity and the violation of human rights*. The Hague, Kluwer Law International.
- Brownlie, I., 1997. *Princípios de Direito Internacional Público*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Canotilho, J. G., 2003. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª edição. Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. G. e Moreira, V., 2007. *Constituição da República Portuguesa anotada*, 4.ª edição. Coimbra: Coimbra Editora.

- Cheesman, N., 2012. Human Rights in Asia. *Journal of Contemporary Asia* [online], 42(2), pp. 343-345. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00472336.2012.668360>.Cohen, R., 2006. Developing an International System for Internally Displaced Persons. *International Studies Perspectives*, 7(2), pp. 87-101. Oxford: Oxford University Press.
- Condioti, A. M., 1925. *Historia de la Institución Consular en la Antigüedad y en la Edad Media*. Macau: Fundação de Macau.
- Cravinho, J. G., 2008. *Visões do Mundo. As Relações Internacionais e o Mundo Contemporânea*, 3.ª edição. Lisboa: ICS.
- De Bary, W. T., 1998. *Asian Values and Human Rights. A Confucian Communitarian Perspective*. Harvard University Press.
- Diez de Velasco, M., 2003. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.
- Donnelly, J., 2013. Human Rights and Asian Values. Em J. Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 3.ª Edição. Ithaca: Cornell University Press.
- Drian, C. H., 2002. Article 36 of the Vienna Convention on Consular Relations: Private Enforcement in American Courts after La Grand., *Scholarly Articles and Other Contributions*, pp. 1303-1319. The Catholic University of America, Columbus School of Law. [online] Disponível em: <http://scholarship.law.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1218&context=scholar>.
- Duarte, M. L., 2006. *União Europeia e Direitos Fundamentais – no Espaço da Internormatividade*, Lisboa: AAFDL.
- Ferreira, S. P., 1910. *Estudos de Direito Internacional*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Follesdal, A. e Malik, R., 2014. Kantian Theory and Human Rights. Em Andreas Follesdal e Reidar Malik, eds., *Kantian Theory and Human Rights*. Londres: Routledge.
- Franke, M., 2013. A Critique of the Universalisability of Critical Human Rights Theory: The Displacement of Immanuel Kant. *Human Rights Review*, 14(4), dezembro, pp. 367-385.
- Freitas, P. C., 2012. *Portugal e a Comunidade Internacional na Segunda Metade do Século XIX*. Lisboa: QuidJuris.
- Garcia, E., 2015. *Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Breves reflexões sobre os Sistemas Convencional e não Convencional*, 3.ª edição. São Paulo: Atlas.
- Goldsmith, J. e Levinson, D., 2009. Law for states: International law, constitutional law, public law, *Harvard Law Review Association* [online], 122(7), pp. 1791-1868. Disponível em http://195sio3cgwr519n16t44azrb2yn.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/pdfs/goldsmith_levinson.pdf.
- Gomes, F., 2014. *Direitos Humanos na Guiné-Bissau: Eu conto como foi! Memórias de um percurso*. Lisboa: Chiado Editora.
- Held, D., ed., 1991. *Political Theory Today*. Stanford: Stanford University Press.
- Henkin, L., 1994. *Human Rights and State "Sovereignty"*. Sibley Lecture, março de 1994. *Paper* adaptado de John. A. Sibley Lecture, entregue na University of Georgia Law School, pp. 16.
- Heywood, A., 2011. *Global Politics*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Inoue, T., 1999. Liberal Democracy and Asian Orientalism. Em Joanne R. Bauer e Daniel A. Bell, eds., *The East Asian Challenge for Human Rights*. Nova Iorque: Cambridge University Press.

- Janis, M. W., 1996. The New Oppenheim and its Theory of International Law. *Faculty Articles and Papers*, 71. [online] Disponível em: http://digitalcommons.uconn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1070&context=law_papers.
- Kant, I., 1917. *Perpetual Peace: A Philosophical Essay*. Translated with Introduction and Notes by M. Campbell Smith, with a Preface by L. Latta, Londres: George Allen and Unwin, 1917. Ed. original de 1795.
- Kelsen, H., 2000. *Peace through Law*. New Jersey: The Lawbook Exchange.
- Kurtz, G., 2015. With Courage and Coherence: The Human Rights up Front Initiative of United Nations. *Policy Paper* [online], julho de 2015. Berlim: Global Public Policy Institute. Disponível em http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2015/Kurtz_2015_Courage_and_Coherence_UN_Human_Rights.pdf.
- Le Mon, C. J., 2005. Post-Avena Application of the Vienna Convention on Consular Relations by U. S. Courts. *Leiden Journal of International Law*, 18(1), pp. 215-236.
- Ledgerwood, B., 2009. The antagonistic relationship between Sovereignty and Human Rights. *Atlantic International Studies Organization (ATLIS)* [online], 19 de janeiro. Disponível em: <https://atlismta.org/online-journals/human-security/the-antagonistic-relationship-between-sovereignty-and-human-rights/>.
- Lee, L. T., 1991. *Consular law and practice*, 2.^a Edição. Nova Iorque: Oxford University Press.
- M'Baye, K., 1983. A Organização de Unidade Africana. Em *As Dimensões Internacionais dos Direitos do Homem*. Lisboa. Manual Unesco.
- Mackie, V., 2013. Introduction: Ways of Knowing about Human Rights in Asia. *Asian Studies Review* [online], 37(3), pp. 293-301. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10357823.2013.811780>.
- Magalhães, J. C., 2005. *Manual Diplomático: Direito Diplomático, Prática Diplomática*. Lisboa: Editorial Bizâncio.
- Martins, A., 1948. *Regulamento Consular Português, atualizado e comentado*. Porto: Livraria Simões Lopes.
- Martins, A., 2013. *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Lisboa: Almedina.
- Martins, M. O., 2011. *Direito Diplomático e Consular*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Miranda, J. e Medeiros, R., 2005. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, tomo I. Coimbra: Coimbra Editora.
- Ntaganda, E., 1996. Jean Martrige, Tradition et modernité dans la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples: étude de contenu normatif de la Charte et de son apport à la théorie du droit international des droits de l'homme. *Revue québécoise de droit international* [online], 11 (1), pp. 366-370. Disponível em https://www.sqdi.org/wp-content/uploads/11.1_-_ntaganda.pdf.
- Okano-Heijmans, M., 2010. Changes in Consular Assistance and the Emergence of Consular Diplomacy. *Clingendael Diplomacy Papers*, n.º26 [online], fevereiro. Netherlands Institute of International Relations. Disponível em: <http://www.corpoconsolarevenezia.it/documenti/Change-Consular-Assistance.pdf>.
- Orakhelashvili, A., 2005. Judicial Competence and Judicial Remedies in the *Avena* Case. *Leiden Journal of International Law* [online], 18(1), março, pp. 31-48.

- Otero, P., 2003. *Legalidade e Administração Pública Pública: o Sentido da Vinculação Administrativa à Jurisprudência*. Coimbra: Almedina.
- Parliamentary Assembly, 1994. *Honouring of commitments entered into by member states when joining the Council of Europe*, Resolution 1031 (1994). Assembly debate on 14 April 1994 (14th Sitting), Text adopted by the Assembly on 14 April 1994 (14th Sitting). [online] Disponível em <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=16442&lang=en>
- Pereira, A. G. e Quadros, F., 1994. *Manual de Direito Internacional Público*. Coimbra: Almedina.
- Pintos, E. V., 2011. *Curso de Derecho Diplomático y Consular*, 4.ª Edição. Madrid: Editorial Tecnos.
- Raj, R., ed., 2002. *Women at the intersection: Indivisible Rights, Identities, and Oppressions*. New Jersey: Rutgers, the State University of New Jersey.
- Reisman, W. M., 1990. Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law. *Faculty Scholarship Series*, Paper 872. Yale Law School. [online] Disponível em http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/872?utm_source=digitalcommons.law.yale.edu%2Ffss_papers%2F872&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages
- Sudre, F., 2005. *Droit International et Européen des Droits de l'Homme*, 7.ª Edição. Paris: PUF.
- Tavares, R., 2011. *Direitos Humanos. De onde vêm, o que são e para que servem*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Teschke, B., 2002. Theorizing the Westphalian System of States: International Relations from Absolutism to Capitalism, *European Journal of International Relations* [online], 8(1), pp. 5-48. ECPR/SAGE Publications. Disponível em British International Studies Association, Historical Sociology: <https://historicalsociology.files.wordpress.com/2011/08/teschke-benno-2002-theorizing-the-westphalian-system-of-states-international-relations-from-absolutism-to-capitalism.pdf>.
- Tranel, A. M., 2005. The Ruling of the International Court of Justice in the Avena and Other Mexican Nationals: Enforcing the Right to Consular Assistance in U.S. Jurisprudence, *American University International Law Review* [online], 20(2), artigo 4, pp. 403-464. Disponível em American University, Washington College of Law: <http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1138&context=auilr>
- Troeller, G. G., 2003. Refugees in contemporary international relations: reconciling state and individual sovereignty. *Working Paper n°85* [online], março. UNHCR-United Nations High Commissioner for Refugees. Disponível em <http://www.unhcr.org/research/working/3e71f1b64/refugees-contemporary-international-relations-reconciling-state-individual.html>.
- United Nations, 2008. *The United Nations Human Rights System: How to Make it Work for You*. Nova Torque, Geneva: United Nations. [online] Disponível em United Nations: https://www.un-ngls.org/IMG/pdf/Final_logo.pdf
- United Nations, 2005. Optional Protocol concerning the Compulsory Settlement of Disputes 1963. Done at Vienna on 24 April 1963. Entered into force on 19 March 1967. *United Nations* [online] Treaty Series, vol. 596, p. 487. Disponível em United Nations, International Law Commission: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963_disputes.pdf.
- United Nations, 1999. *Cooperation Between the United Nations and Regional Organizations/ Arrangements in a Peacekeeping Environment. Suggested Principles and Mechanisms*. Março de 1999. Department of

- Peacekeeping Operations. [online] Disponível em United Nations: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/UNRO%20Cooperation%20between%20the%20UN%20and%20Regional%20Organizations.pdf>
- United Nations, 1995. *Cooperation with Regional Organizations*. Part of the Annual Report of the Secretary-General on the work of the Organization – Ch. 4.
- Vattel, E., 1916. *Le Droit de Gens ou Principes de la Lois Naturelle Appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Vol. 1. Reprodução dos livros 1 e 2 da edição de 1758. Washington: Carnegie Institution of Washington
- Villán Durán, C., 2001. La declaración universal de los derechos humanos en la práctica de las naciones unidas. Em Antonio Blanc Altemir, coord., *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la declaración universal*. Madrid: Tecnos, pp. 51-62.
- Weiss, T., 2004. The sunset of humanitarian intervention? The responsibility to Protect in a Unipolar Era. *Security Dialogue*, 35(2), pp. 135-152.
- Wright, Q., 1959. *The Strengthening of International Law*. Recueil des cours/Collected Courses, Tome/Volume 98. Academie de Droit International de la Haye/Hague Academy of International Law, pp. 1-295.
- Zaytseva, O., 2014. Responsabilidade internacional dos Estados: projeto da Comissão de Direito Internacional sobre a Responsabilidade dos Estados por Atos Internacionalmente Ilícitos. *Jurismat* [online], n.º4, pp. 369-389. Disponível em ReCiL Repositório Científico Lusófona: http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/6396/jurismat4_369-390.pdf?sequence=1
- Zourek, J. 1957. Relations et Immunités Consulaires, Document A/CN.4/108, rapporteur special. Em Nations Unies, *Annuaire de la Commission du Droit International 1957*, Volume II. Nova Iorque: Nações Unidas, pp. 81-118. Disponível em United Nations, International Law Commission: http://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/french/ilc_1957_v2.pdf.

OUTRAS FONTES

ACÓRDÃOS

- Acórdão do TIJ, de 31 de março de 2004. Caso Avena e outros nacionais mexicanos (México *vs* EUA) consultado em <http://www.icj-cij.org/>.
- Acórdão do TIJ, de 27 de junho de 2001. Caso LaGrand (Alemanha *vs* EUA) consultado em <http://www.icj-cij.org/>.
- Acórdão do Inter-American Court of Human Rights, de 24 de setembro de 1999. Caso Bronstein *vs* Perú consultado em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_54_ing.pdf.
- Acórdão do Inter-American Court of Human Rights, de 29 de Julho de 1988. Caso Velásquez Rodríguez consultado em http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf.

DECISÕES

- Decisão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, de 28 de Outubro de 1998, queixa n.º 23452/94. Consultada em <http://www.echr.coe.int/>.
- Decisão do TEDH, de 27 de Setembro de 1995, caso McCann com Reino Unido, queixa n.º 18984/91. Consultada em <http://www.echr.coe.int/>.

Decisão da Comissão Europeia dos Direitos do Homem, de 30 de Agosto de 1994, queixa n.º 234194. Consultada em <http://vlex.pt/>.

Decisão da Comissão Europeia dos Direitos do Homem de 22 de Setembro de 1995, queixa n.º 20948/92. Consultada em <http://vlex.pt/>.

Decisão da Comissão Europeia dos Direitos do Homem, de 2 de Setembro de 1991, queixa n.º 16734/90. Consultada em <http://vlex.pt/>.

Decisão de Comissão Europeia dos Direitos do Homem, de 10 de Julho de 1984, queixa n.º 10044/82. Consultada em <http://vlex.pt/>.

Decisão da Comissão Europeia de Direitos do Homem, de 15 de Dezembro de 1983, queixa n.º 10227/82. Consultada em <http://vlex.pt/>.

Decisão da Comissão Europeia de 12 de junho de 1978, queixa n.º 7154, de 14 de Outubro de 1996, queixa n.º 22998/93.

PETIÇÕES

Petição Inicial do Paraguai contra os EUA e contestação dos EUA, 1998. Caso Breard (Paraguai *vs* EUA) consultado em <http://www.icj-cij.org/>.

COMENTÁRIOS

Comentário geral do comité de Direitos Humanos n.º 6, de 30/04/1982, sobre o direito à vida. Consultado em <http://www.gddc.pt>

COMUNICAÇÕES

Comunicação n.º 546/1993. Burrell com Jamaica. CCPR/C/57/D546, fundamentando a decisão de 01/08/1996, do Comité de Direitos Humanos. Consultada em www.gddc.pt.

Comunicação n.º 194/1985. L. Mirango Muiyo com República Democrática do Congo. CCRP/C/31/D194/1985, decisão de 27/11/1987, do Comité de Direitos Humanos. Consultada em www.gddc.pt.

Comunicação n.º 161/1983. Herrera Rúbio com Colômbia. CCRP/C/31/D/161/1983, decisão de 02/11/1987. Consultada em www.gddc.pt.

Comunicação n.º 84/1981. H.-G. Dermit com Uruguai. CCRP/C/17/D84/81, decisão de 21/10/1982. Consultada em www.gddc.pt.

Intervenções Humanitárias: “Cavalo de Troia” na Líbia

Maria Alice Oliveira

1. Introdução

A Globalização e a intensificação dos seus principais atributos negativos, como o aumento do crime transnacional organizado ou do terrorismo, aliados ao fim da Guerra Fria e à subsequente ordem internacional que se implantou potenciaram o alargamento do conceito de segurança. Este perdeu o seu sentido estritamente relacionado com o Estado, tendo sido ampliado por forma a albergar temáticas como a Segurança Humana.

A Guerra dos Balcãs e os diversos conflitos interestatais em África trouxeram para o centro do debate uma nova narrativa que visava trabalhar a questão da necessidade de proteção das populações e dos Direitos Humanos aquando da ocorrência de graves violações dos mesmos. Assim, o conceito de Segurança Humana apareceu, pela primeira vez, nas páginas do *Human Development Report*, de 1993, na qual se direcionava a atenção para a segurança das populações e não somente para a da Nação ou do território, criando uma relação complexa entre ambas, dado que a produção de segurança humana não é possível sem a existência de instituições políticas sólidas (Duque, Noivo e Silva, 2016; Kaldor e Rangelov, 2014).

Apesar dos múltiplos debates em torno deste conceito, este parece estar ligado aos novos instrumentos de governação global criados pela ONU, a saber, Intervenções Humanitárias e o princípio da Responsabilidade de Proteger (RtoP) (Kaldor e Rangelov, 2014). Em consequência, atualmente deparamo-nos com uma ONU bastante mais intervencionista, contrastando, de algum modo, com a ONU do período da Guerra Fria. Veja-se que, das 67 operações de *peacekeeping* efetuadas pela ONU desde 1948 até 2013, 54 foram empreendidas somente a partir de 1988 (Mishra, 2013). Então, é possível verificar-se que a organização entrou num novo patamar, em virtude, principalmente, das alterações que existiram no sistema internacional, leia-se o término da bipolaridade caracterizadora do período de Guerra Fria que permitiu destravar em boa parte o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), e no padrão de conflitualidade que se mantinha desde o período pós-Segunda Guerra Mundial. Estas modificações refletiram-se na instigação por parte dos EUA da existência de missões de paz em locais onde os seus interesses vitais estavam ameaçados (Mishra, 2013).

Mas, não só de novos princípios orientadores da conduta do Estado se fazem os recentes mecanismos de governação à escala global, estes incluem, também, a criação de

tribunais, sejam eles *ad hoc*, tais como o Tribunal Penal Internacional para o Ruanda ou para a ex-Jugoslávia, ou não, como é o caso do Tribunal Penal Internacional (TPI), criado em 1998, tendo apenas entrado em funções em 2002, com o objetivo de julgar os crimes de maior gravidade do sistema internacional, isto é, crimes de genocídio, crimes contra a Humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão.

Deste modo, estará o sistema internacional a mudar? Será que o Realismo deixou de ser a Teoria das Relações Internacionais dominante e, que, atualmente, os Estados estão mais interessados em proteger os civis e a população? Estarão estes novos dispositivos internacionais a alterar o comportamento dos Estados, nomeadamente, no que às intervenções humanitárias concerne?

É sobre este assunto que nos focaremos ao longo deste *paper*: as motivações dos Estados para colaborarem neste tipo de intervenções, tendo como exemplo a intervenção humanitária na Líbia em 2011.

2. Intervenções Humanitárias

2.1 O Novo Paradigma

Analisando as estatísticas elaboradas pelo Uppsala Conflict Data Program ou pelo Institute for Security Studies reparamos que existe uma mudança no paradigma das guerras. Atualmente, a conflitualidade rege-se por um padrão intraestatal (Duque, Noivo e Silva, 2016). Após a Guerra do Golfo, em 1991, a tendência de conflitos armados alterou-se, passando de, essencialmente, interestatais para uma vertente intraestatal. A comprová-lo temos, por exemplo, as guerras civis despontadas na Bósnia, na Guatemala, o golpe de Estado no Haiti, o genocídio ruandês, o genocídio no Darfur e a impotência do governo da Somália. De acordo com um estudo publicado em 1994, por Rummel, intitulado por *Death by Government*, ao longo do século XX, cerca de 262 milhões de pessoas foram assassinadas pelos seus próprios governos, ultrapassando em seis vezes o número de mortos por guerras entre Estados, nesse mesmo período. Esta nova tendência de conflitos afeta não só a política, mas também a economia internacional.

Assim sendo, perante tais profundas alterações no paradigma internacional, ergueram-se uma panóplia de debates fraturantes e divisórios. Neste sentido, a ONU, cujo escopo versa na manutenção da paz e da segurança de todas as nações e, por conseguinte, de todo o sistema internacional, necessitou de adaptar as suas operações de *peacekeeping* à conjuntura atual, brotando daqui um reforço da atuação da organização em situações de crise humanitária.

Porém, o Direito Internacional não permitia que tais ajustes fossem empreendidos tão facilmente assim. De acordo com o Artigo 2.º, n.º 7 da *Carta das Nações Unidas*, a ONU vê-se impedida de intervir em assuntos pertencentes à jurisdição interna dos Estados, limitando, desse modo, o seu campo de ação. Ademais, durante o período da Guerra Fria, as intervenções de cariz humanitário ou cujo objetivo assentasse na edificação de Estados democráticos não poderiam ultrapassar o princípio de soberania e de não-interferência (Mishra, 2013). Posto isto, a ONU teria de se esforçar para suplantar estes obstáculos. Nesta senda, por forma a usufruir do direito de ingerência nos assuntos internos

dos Estados, a ONU apoiou-se na *Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio* (CPRCG) redigida em 1948, na Convenção de Genebra de 1949 e no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (Duque, Noivo e Silva, 2016).

Nesta esteira, o uso da força – *the use of all means necessary* – deixou de ser ocasional e excepcional, para se tornar prática comum no seio da ONU, modificando, assim, o paradigma da lei internacional vigente, nomeadamente o descrito no Artigo 2.º, n.º 4 da *Carta das Nações Unidas* (Duque, Noivo e Silva, 2016). A ONU passou, igualmente, a autorizar que coligações de Estados interviessem nos demais conflitos. Portanto, desde o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) que o CSNU tem sido ativo na invocação do Capítulo VII da Carta da ONU aquando de uma intervenção (Duque, Noivo e Silva, 2016).

2.2 “Cavalos de Troia”

Destarte, o que são, de facto, as intervenções humanitárias? Segundo Holzgrefe (2003, *apud* Kaldor e Rangelov, 2016), as intervenções humanitárias constituem ameaças do uso da força ou o emprego da mesma por um Estado ou uma coligação de Estados dentro do território de um outro Estado, cuja finalidade é prevenir ou pôr termo a violações graves dos direitos fundamentais do cidadão, sem a permissão desse mesmo Estado sob o qual é exercida a força.

Tendo em conta esta definição, e uma vez que o humanitarismo não é um tópico simples e claro, basta atentarmos no facto das palavras escolhidas para a sua designação não terem sido isentas de discórdia, surgiram, naturalmente, perspectivas distintas e inúmeros debates quanto ao papel intervencionista dos Estados.

Começando pela polémica em torno da junção dos vocábulos “intervenção” e “humanitário”, um autor que descreve bem o argumento contra este contrassenso é Ramesh Thakur (2013). Este chama a atenção para o facto do conceito “intervenção” ser um eufemismo, nomeadamente porque recuando até à intervenção humanitária no Kosovo, rapidamente se percebe que esta não foi mais do que três meses de bombardeamentos. Então, isto leva o autor a concluir que o conceito “humanitário” e “intervenção” não devem juntar-se, dado que, enquanto o primeiro remete para algo positivo, o segundo alude a guerra, logo, é algo negativo.

Quanto às divergências em redor das funções do Estado, as visões pró-intervencionistas preconizam que a moralidade e a defesa intrínseca dos Direitos Humanos devem, em qualquer circunstância, sobrepor-se à lei, nomeadamente, ao princípio de soberania dos Estados e de não-ingerência nos assuntos internos de outrem. Segundo estes, a soberania não pode ser compreendida como um consentimento para que os Estados e os seus líderes possam cometer as atrocidades que bem entenderem. Pelo contrário, a soberania deriva da responsabilidade dos Estados de protegerem os seus cidadãos e, em caso de falha na prossecução do seu dever, então, o Estado perde o direito à sua soberania (Bellamy e Wheeler, 2008). Assim floresce a questão: serão as intervenções humanitárias uma questão de dever ou de caridade? Os Estados têm o dever e a responsabilidade de agir e salvar as populações de um outro Estado quando os seus líderes são eles próprios

os criminosos, ou quando o governo não tem meios para proteger a sua população? Ou, simplesmente, não estando vinculados a um dever, ao intervir num território que não é o seu, os Estados estão a ser motivados pela bondade? Estarão os Estados obrigados a agir por razões morais ou é uma decisão que cabe a cada um? (Walzer, 2011) Para esta corrente de pensamento a resposta certa é a primeira: dever. Os Estados têm o dever de acionar todos os meios possíveis para pôr fim a um genocídio, a uma limpeza étnica ou à repressão (Dunne e Gifkins, 2011; Walzer, 2011).

No entanto, as intervenções humanitárias nem sempre são vistas com bons olhos, nomeadamente pelas preocupações com a legalidade da ação, materializadas no respeito pelo princípio da soberania. Estas põem em causa o conceito de soberania cuja consagração remonta aos Tratados de Paz de Vestefália de 1648. A ideia da soberania e o valor subjacente ao sistema de segurança que compõe Vestefália prende-se com o facto de se crer que os Estados são os melhores guardiões da segurança humana (Bellamy, 2008). Este princípio consiste na capacidade de um Estado na realidade, e não somente no papel, conduzir a sua política interna e externa de modo independente, sem que pare a ingerência de um outro Estado na sua conduta. Por exemplo, é a soberania que permite aos Estados mais recentes e/ou mais fracos se protegerem das atitudes e das opções dos Estados mais fortes e/ou dominantes no sistema internacional. No fundo funciona como um mecanismo de salvaguarda dos mais fracos perante os mais fortes no sistema internacional. Desde cedo, existiram, de facto, equívocos quanto ao significado do conceito de soberania, já que, por diversas vezes, tal como demonstra a História, a “soberania” foi confundida com uma carta branca oferecida aos Estados que lhes concedia o direito de terem comportamentos e atitudes discricionárias, dentro do seu território. A soberania, na teoria, nunca foi absoluta nem exclusiva, uma vez que esta exigia responsabilidades perante Deus. Por esta altura, era comumente aceite que Deus julgaria os soberanos e, que estes incorporavam e davam forma à lei divina (Bellamy, 2008). Este paradigma, mais tarde, por volta da Revolução Industrial e do início da Modernidade, alterou-se. Com a emancipação da razão, do pensamento racional, do individualismo e o fortalecimento da ciência em detrimento da divindade, desvaneceu-se a ideia de que a soberania seria qualificada por Deus, ao invés, seria ajuizada pelas pessoas pertencentes ao Estado (Bellamy, 2008). Portanto, embora os tempos tenham mudado profundamente e a conduta dos Estados se tenha alterado substancialmente, a soberania foi e continua a ser, indubitavelmente, uma característica essencial do Estado moderno.

Não obstante, existe, ainda, uma terceira posição baseada no princípio normativo da liberdade das populações e dos indivíduos. Ou melhor dizendo, são as populações dos países afetados que devem procurar derrubar os seus governantes tiranos (Mishra, 2013). É possível relacionar esta forma de pensamento com um debate político e ético que tem sido recorrente na ordem internacional, a adequação da resposta. É legítimo questionar-nos se as intervenções humanitárias, visto que têm um cariz militar, correspondem à melhor maneira de responder a uma violação grave dos Direitos Humanos (Wheeler, 2000). *Killing to save* parece um tanto-ao-quanto contraditório. Isto porque, embora seja apelado que se esgotem todos os outros meios possíveis de resolução dos conflitos antes

de se partir para o emprego da força, e que os ditames de uma guerra justa façam menção à proporcionalidade da dimensão do conflito, a verdade é que muitas vezes isso não acontece. Não se estará, de algum modo, a prolongar o conflito, tal como aconteceu na Líbia com a intervenção levada a cabo pela NATO?

Para terminar a apresentação das diversas discussões e ideias sobre o intervencionismo, focaremos, agora, no assunto principal sobre o qual este *paper* versa: os motivos subjacentes às intervenções humanitárias.

Estas, por definição, são impulsionadas pelo anseio de se combater graves violações dos Direitos Humanos perpetradas por um Estado à sua população. Todavia, no plano internacional é isso que se observa? Do nosso ponto de vista não. A realidade por detrás do que leva, verdadeiramente, os Estados a encetar intervenções humanitárias é muito mais dura e cruel do que se pode esperar, e não se prende com dever ou caridade. O humanitarismo, isto é, as intervenções humanitárias e o princípio da Responsabilidade de Proteger que lhes é inerente, não passam de uma estratégia política. São disfarces levados a cabo pelos Estados dominantes e mais poderosos do sistema internacional para poderem intervir, moldando a política do Estado sob o qual é aplicada a força, de modo a que esta corresponda aos seus interesses nacionais, estejam estes associados a questões económicas ou políticas. Depois do fim da Guerra Fria, a ordem internacional que foi imposta pelo Ocidente começou a sentir-se ameaçada pela reemergência de países como a Rússia e a China. Deste modo, os líderes ocidentais tentando remar contra a maré com o objetivo de manter intacta a sua supremacia, deram carta verde ao conceito da intervenção como forma de poderem intervir no destino de outras nações que não as suas, com a única intenção de zelar pelos seus próprios interesses nacionais, nomeadamente, travando guerras que em nada se relacionam com a proteção dos Direitos Humanos nem dos povos lesados. Um Estado não sacrificaria os seus soldados em prol do bem-estar de outra nação a menos que uma outra estratégia política falasse mais alto e que os seus interesses estivessem em jogo. Daí que as intervenções humanitárias sejam “Cavalos de Troia”, porque funcionam como um pretexto, logo, criam situações de abuso de poder.

Posto isto, até que ponto é que não se está a promover a própria guerra? Dotando os Estados de mecanismos que lhes permitam fazer a guerra, especialmente, aos Estados mais fortes do sistema internacional, não trará ao mundo mais paz nem contribuirá para um maior respeito pelos direitos dos seres humanos. Recorrer ao argumento das intervenções humanitárias como justificação para atacar o outro não cria um maior compromisso em torno do respeito e da proteção da vida de todas as populações.

2.3 Responsabilidade de Proteger

Na Assembleia Geral das Nações Unidas de 1999 e de 2000, o então Secretário-Geral Kofi Annan, procurando suscitar um consenso no seio da comunidade internacional no que à temática das intervenções humanitárias concerne, questionou qual seria a resposta adequada às violações de Direitos Humanos em escala. Nesta senda, e tentando responder ao desafio lançado, o governo canadiano estabeleceu a International Comis-

sion on Intervention and State Sovereignty (ICISS), em 2000. Deste modo, nos finais de 2001, nasceu um relatório intitulado de *Responsabilidade de Proteger* (RtoP).

É possível designar o RtoP como uma forma de alterar a conjuntura que promove uma lógica de soberania *versus* Direitos Humanos, tentando, ao invés, transformá-la numa relação saudável entre soberania, Direitos Humanos e sociedade internacional (Bellamy, 2008). É, de acordo com Ainley (2015), uma das mais importantes inovações ao nível da proteção dos Direitos Humanos.

Como princípios básicos, o relatório faz menção a dois. A soberania estatal implica responsabilidade por parte dos Estados, especificamente, a responsabilidade primária de proteger a sua população. Ao passo que o segundo nos diz que, em caso da população se encontrar a sofrer por motivos de insurgência, guerra civil, repressão ou Estado falhado, e o Estado não é capaz de proteger a sua população, então, o princípio de não-intervenção poderá ser suspenso sob o conceito do RtoP.

O relatório evidencia, também, as três responsabilidades específicas do conceito, não se focando somente na intervenção humanitária em si, mas procurando desenvolver outros mecanismos que colaborem com o esforço de proteger as populações, a saber: responsabilidade de prevenir, de reagir e de reconstruir. Mais precisamente, quanto à prevenção é necessário que a comunidade internacional esteja atenta e tente prever a existência de possíveis atrocidades. Além disso, é preciso, ainda, atacar as causas que criam o conflito no seio das sociedades.

No tocante à responsabilidade de reação, o ICISS, numa tentativa deliberada de dificultar o uso do direito de veto aos cinco membros permanentes (P5) do CSNU, particularmente nos casos referentes às intervenções humanitárias e à proteção dos Direitos Humanos, bem como obstruir e impedir que sejam utilizadas, por parte dos Estados visados, justificações humanitárias para o que sucede dentro das suas quatro paredes, procurou criar um conjunto de critérios passíveis de serem utilizados quer por governos, quer por observadores independentes, para ajudar na avaliação dos casos, mais concretamente, se é justificável e legítimo existir uma intervenção humanitária ou não. Deste modo, estes princípios assentam, primeiramente, na “Justa Causa”, ou seja, enquanto medida extrema e extraordinária, a decisão de intervir deve ter por base uma razão bastante forte e comprovada, tal como a existência de intento genocida ou limpeza étnica. Em segundo lugar, são tidos em consideração princípios de precaução, tais como: a intenção “certa” – a de fazer o bem e pôr fim ao sofrimento de milhares de seres humanos; o uso da força como sendo o último recurso; a proporcionalidade de meios, isto é, a intensidade, a duração e a escalada da intervenção deve ser a mínima possível; e, por último, a intervenção deve ter alguma hipótese de sucesso que a justifique. Em terceiro lugar, é posto em cima da mesa a questão de quem de direito para autorizar as intervenções, sendo que, se pensa na ONU como o corpo institucional adequado para autenticar a decisão.

Terminando, no que respeita à responsabilidade de reconstrução, após uma intervenção militar é indispensável ser providenciada ajuda para a reconstrução da nação visada, não só para que seja evitado um reacender do conflito, mas também para que se reorga-

nize e se restabeçam as demais instituições necessárias para o bom funcionamento de um país. Esta assistência inclui medidas de justiça, segurança e desenvolvimento.

Naturalmente, a introdução deste novo princípio não foi imediata nem espontânea. Várias foram as críticas que se fizeram ouvir. Exemplificando, no caso da Jugoslávia, a NATO interveio sem mandato da ONU após a Rússia e a China terem desvalorizado a situação no Kosovo e terem referido que, segundo a sua ótica, não existiam sinais de alarme tão prementes que obrigassem a uma intervenção. Desta forma, nascem duas questões pertinentes: é legítimo Estados ou coligações de Estados agirem unilateralmente, logo, sem mandato por parte da ONU? Como é que é possível discernir se, de facto, se já existiram mortes suficientes que obriguem a uma intervenção?

Além destas considerações, a última responsabilidade enunciada pelo ICISS, teve, igualmente, direito a um debate aceso e contundente, mormente em virtude de um confronto ideológico. É bonito pensar que após dilacerar cidades inteiras é imprescindível avançar com um projeto de reconstrução que permita a estas Nações retomarem o normal funcionamento da sua vida. No entanto, como será isso possível? Por um lado, os defensores da ideologia neoliberal sugerem que o primeiro passo a ser dado deve centrar-se na reabilitação da economia através da liberalização da mesma e na democratização do país. Por outro lado, os críticos desta visão preconizam que é muito mais importante serem reestabelecidas as infraestruturas e as instituições (Bellamy, 2008). E se um Estado mais fraco decidisse intervir num conflito armado mas não tivesse capacidade para reconstruir a Nação? E se um Estado completamente destruído, em virtude da responsabilidade de reconstruir, ficasse à mercê do Estado “reconstrutor”, passando a ser um Estado satélite, totalmente dependente deste? Além de que, é necessário ter em consideração que tipo de sociedade de irá construir: uma monarquia constitucional à imagem do seu salvador ou uma república? Quem tem a legitimidade para escolher tal pressuposto? (Bellamy, 2008; Tálal e Schwarz, 2013).

No fim, o conceito afirmou-se em 2005, quando conseguiu reunir o consenso por parte de todas as nações. Tenha-se em consideração que o RtoP, por pôr em causa a soberania dos Estados e/ou dada a seletividade dos casos é considerado por muitos como uma manobra imperialista, um instrumento utilizado pelos países mais poderosos para intervir nos países mais fracos, seja com o intuito de derrubar o governo e implantar regimes democráticos, seja por razões económicas, ao mesmo tempo que ameaçam a soberania dos Estados. Note-se como esta perspectiva está intrinsecamente associada ao facto dos P5 no CSNU deterem todo e qualquer poder sobre as intervenções executadas, através do direito de veto. Portanto, sob a capa da proteção dos Direitos Humanos, os Estados mais fortes, novamente, quer por pretensões económicas quer políticas, dão início a intervenções, denominadas de “humanitárias” noutros países.

Adicionalmente, e, como modo de corroborar este argumento, existe ainda uma forte seletividade e parcialidade nos casos considerados dignos ou não de intervenção, na medida em que existe uma diversidade de respostas assinalável (Baylis, Smith e Owens, 2008). O próprio representante da Índia na ONU, Hardeep Singh Puri, comentou em 2012 que receava que a norma RtoP caísse em descrédito fruto da seletividade ocidental

na escolha de casos (Ainley, 2015). A verdade é que nem todos os casos são tratados da mesma forma, com a mesma pujança e afincos, o que resulta numa tremenda inconsistência da política, levando-nos a refletir, uma vez mais, sobre se as intervenções humanitárias não se confinam a um jogo de poder e de interesses geopolíticos e geoeconómicos (Baylis, Smith e Owens, 2008; Patrick, 2011). Atente-se no caso do Darfur. A aprovação da Resolução 1706, onde a ONU autorizava uma *peacekeeping force* de 22.500 militares para o Darfur, foi de difícil consenso. Um dos motivos que aqui subjazem era a proximidade entre o governo da China e o do Sudão, dado que existia uma parceria e um especial interesse chinês no petróleo deste país africano. A China teve um papel preponderante no enfraquecimento desta resolução, na medida em que só a aprovou a partir do momento em que foi retirado do texto que seriam aplicadas sanções ao Sudão caso este não cooperasse.

3. Estudo de Caso: Líbia

Tal como já tinha sido afirmado, o propósito deste *paper* é avaliar as reais intenções dos Estados por detrás dos seus argumentos invocados para uma intervenção humanitária. Para isto, o caso de estudo apresentado é a Líbia.

3.1 Enquadramento Histórico

Em 1969, o Coronel Muammar al-Kadhafi encetou um golpe de Estado a fim de derrubar o Rei Idris I que se mantinha no poder desde a independência da Líbia em 1952. Por essa altura, instaurou um regime autoritário que conseguiu preservar até à sua deposição e morte em 2011, fruto da intervenção humanitária levada a cabo no país.

Kadhafi, desde a sua chegada ao poder que efetivou algumas mudanças estratégicas que não foram bem recebidas pelo Ocidente. Logo na sua primeira década de mandato, o novo regime começou por rever os contratos petrolíferos líbios referentes a potências estrangeiras, constatando que a exploração só se encontrava, até então, a ser benéfica para os exploradores, pelo que procurou inverter a situação. Nessa década, Kadhafi, procedeu à nacionalização das propriedades italianas por forma a instituir o *Jamabiriya* (Estado de massas) Árabe Líbio Popular Socialista. De seguida, ordenou a evacuação de uma base militar britânica e uma base aérea norte-americana (Andrews, 2015).

A década seguinte foi marcada por um azedar de tensões com os EUA e o Reino Unido, em virtude do apoio dado por Kadhafi a grupos terroristas e a movimentos dissidentes no mundo. Em 1981, dois aviões líbios foram abatidos por caças americanos, e, em 1986, um ataque bombista consumado por alegados agentes líbios a uma discoteca alemã, vitimou militares norte-americanos. Este último atentado provocou uma retaliação por parte dos EUA que executaram ataques aéreos contra alvos militares na Líbia e à própria casa de Kadhafi, acabando por matar a filha adotiva do ditador. Em 1984, no decorrer de uma manifestação em Londres contra o regime ditatorial de Kadhafi, uma polícia britânica faleceu, após ter sido disparado um tiro da Embaixada da Líbia. Como consequência, as relações diplomáticas entre os dois países foram cortadas. Em 1988, aquando da explosão sob uma cidade escocesa de um avião da companhia aérea Pan Am,

a Líbia foi culpabilizada. Portanto, este *puşqale* valeu à Líbia uma condecoração como pária internacional, sanções económicas por parte da ONU até 1999 e um embargo de armas imposto pela ONU e pela União Europeia até 2004 (Andrews, 2015; Hansen e Marsh, 2015).

Para dificultar ainda mais as relações de si já atribuladas, Kadhafi era um acérrimo defensor de uma África livre na qual não existisse intervenção por parte de potências estrangeiras. Provou-o com a não-assinatura do Comando Militar Norte-Americano para a África (AFRICOM), programa considerado como um pretexto para o controlo das relações sino-africanas e de manutenção de uma África marginalizada no mundo globalizado. Simultaneamente, juntamente com outros líderes africanos, o presidente líbio tinha a ambição de estabelecer uma moeda africana com força suficiente para se sobrepor ao dólar americano e ao euro. Com isto, é possível concluir que o continente africano era extremamente relevante para a política externa líbia, principalmente porque tinha o desejo de se afirmar enquanto potência regional (Oliveira, 2014). Portanto, a animosidade do Ocidente para com o ditador é compreensível, dado que este complicava e perturbava as jogadas ocidentais na região.

O caso Líbia despertou quando em 2011 uma série de revoltas populares tiveram lugar em alguns países do Norte de África e do Médio Oriente. Estas manifestações ficaram conhecidas por “Primavera Árabe”, uma vez que, tinham como escopo lutar e combater contra os regimes ditatoriais, a repressão causada por estes e os problemas socioeconómicos e políticos que os seus países enfrentavam.

Tudo começou muito timidamente na Tunísia, onde o governo do presidente Ben Ali foi derrubado sem oferecer muita resistência. O mesmo aconteceu no Egito, onde o governo do presidente Hosni Mubarak foi obrigado a ceder. E assim se foi propagando a outros países como a Líbia, onde Kadhafi acabou morto após uma intervenção do Ocidente. No Iémen não foi muito diferente, apesar da resistência do presidente Ali Abdullah Saleh, este acabou por ter de abandonar o seu cargo, entregando-o a um governo provisório. E, por último, quer no Bahrein quer na Síria, os conflitos armados perduraram por muito tempo, tal como se observa ainda hoje, e os respetivos presidentes mantiveram-se no poder (Oliveira, 2014).

Os conflitos na Líbia eclodiram a 15 de fevereiro de 2011 nas cidades de Benghazi e Misrata, mas rapidamente se alastraram ao resto do país, permitindo aos rebeldes tomarem cidades como Sirte. O ditador ripostou, combatendo ferozmente todos os insurgentes, fazendo uso das armas exportadas por europeus (Hansen e Marsh, 2015). Aliás, o próprio fez questão de pedir aos seus apoiantes que saíssem à rua para impedir os opositores de o derrubarem.

A comunidade internacional não ficou indiferente ao sucedido pelo que no dia 22 de fevereiro, o CSNU fez uma declaração direcionada ao governo líbio, chamando-o à atenção para a sua responsabilidade de proteger os seus cidadãos. Nesse mesmo dia, a Liga de Estados Árabes (LAS) suspendeu a Líbia da organização. Portanto, constam aqui duas evidências da importância que as organizações tiveram na resposta à crise (Dunne e Gifkins, 2013; Bellamy e Williams, 2011). Três dias depois, não só foi instaurada uma

Comissão de Inquérito para a Líbia como a Assembleia Geral da ONU foi impelida para retirar a Líbia do Conselho dos Direitos Humanos (Bellamy e Williams, 2011). De seguida, o CSNU elaborou a Resolução 1970 na qual classificou os crimes cometidos pelo governo de Kadhafi como crimes contra a Humanidade. Por conseguinte, o caso foi remetido para o Tribunal Penal Internacional para que se abrisse uma investigação por forma a determinar se, de facto, existiram ou não crimes contra a Humanidade. Ressalve-se que foi a primeira vez que se encaminhou um caso para Tribunal Penal Internacional de forma unânime (Ainley, 2015). Além disso, nesta resolução foi decretado um embargo de armas ao país bem como foram banidos e vetados os voos a 16 indivíduos apoiantes do regime, entre os quais consta a família de Kadhafi. Apesar do esforço, a verdade é que esta resolução não teve o efeito pretendido, o de cessar-fogo e o de se pôr termo à violência.

Neste sentido, e em conformidade com o desrespeito da resolução anterior por parte do governo líbio, a par da escalada de violência no país e o elevado número de vítimas civis, foi elaborada uma segunda resolução. Esta foi propiciada por uma resolução do Conselho para a Cooperação do Golfo (CCG) suportada pela LAS e pela Austrália na qual eram condenados os acontecimentos na Líbia, era pedido à comunidade internacional que assumisse a responsabilidade do caso, mas também que fosse estabelecida uma *no-fly zone* a fim de proteger a população líbia (Talal e Schwarz, 2013; Dunne e Gifkins, 2011). À primeira vista pode parecer incongruente por parte destas organizações terem esta atitude mediante o que anteriormente foi mencionado aqui, contudo, Kadhafi era um rival da Arábia Saudita e de outros Estados do Golfo. Para além de que, apesar de ser um doador importante de receitas para a União Africana (UA) e de outros Estados africanos, estes sentiam alguma desconfiança para consigo, primordialmente, pelos conflitos que tinha fomentado na Libéria, Serra Leoa e no Chade (Bellamy e Williams, 2011). Consequentemente, a 17 de março de 2011, o CSNU elaborou a Resolução 1973, na qual foi determinada a *no-fly zone*, bem como se autorizou uma intervenção humanitária na Líbia citando o princípio da Responsabilidade de Proteger. Este é um ponto-chave já que foi a primeira vez que a ONU implementou tal norma contra um governo ainda funcional (Bellamy e Williams, 2011). Saliente-se, ainda, que o CSNU se considerava encarregue da situação, porém, instigou os Estados-membros da organização a agir para protegerem a população líbia, quer de forma nacional, isto é, unilateralmente, quer recorrendo a organizações regionais (United Nations Security Council, 2011b). Todavia, importa considerar o facto de um terço dos membros do CSNU se ter absterido nesta resolução, mais concretamente, a Rússia, a China, o Brasil, a Índia e a Alemanha. Ora, isto significa que existe um certo ceticismo por parte dos países emergentes e reemergentes em acionar a norma do RtoP, seja por serem a favor da não-ingêrência, seja por alguma relutância quanto à eficácia da medida (Dunne e Gifkins, 2011).

Dito isto, os ataques orquestrados contra o governo líbio podem ser divididos em duas fases. Inicialmente, tiveram um caráter nacional, na medida em que países como a França, a Grã-Bretanha, os EUA e o Canadá empreenderam ataques contra o regime ditatorial; um bloqueio naval foi, também, imposto pela França e a Grã-Bretanha, com os EUA a apoiar nos bastidores. No entanto, pouco tempo depois, mais precisamente, a

partir de 30 de março, o controlo de toda a operação foi assumida pela NATO em conjunto com uma coligação de nações como o Qatar ou os Emirados Árabes Unidos; operação esta que culminou na morte do Muammar Kadhafi, mas não na libertação do povo líbio (Andrews, 2015).

3.2 Operation Unified Protector: Ser ou Não Ser (Humanitária), Eis a Questão

A operação foi vista por alguns como um sucesso do humanitarismo global e da aplicação da norma RtoP, fundamentalmente, porque foi fruto de uma resposta anormalmente rápida e decisiva, mas também porque conseguiu coordenar e fazer a ponte entre a própria NATO, a UA, a LAS, a União Europeia e a ONU (Talal e Schwarz, 2013). De facto, as agressões sistemáticas cometidas contra o regime líbio surtiram efeito, tal como as sanções que lhe foram impostas, visto que acabaram por reduzir o poder do ditador, fazendo, inclusive, com que este perdesse grande parte do território que tinha conquistado durante o mês de março. A 30 de outubro, o corpo de Kadhafi foi encontrado sem vida por rebeldes, após o carro onde seguia ter sido alvejado por caças franceses (Oliveira, 2014).

Contudo, visto que não é possível agradar-se a “gregos e a troianos”, foram, igualmente, tecidas questões sobre a legitimidade das ações postas em prática pela NATO (Talal e Schwarz, 2013). Enquanto para uns, *the use of all means necessary* significou o fim das atrocidades e das violações de Direitos Humanos, para outros, a finalidade da operação era somente a de provocar uma alteração de regime.

Vejamos pormenorizadamente algumas apreciações desfavoráveis à operação da NATO.

Em primeiro lugar, e de acordo com o que anteriormente foi descrito neste *paper*, a RtoP fragmenta-se em três momentos: prevenção da ocorrência de conflitos, a responsabilidade de atuação e, por último, a responsabilidade de reconstrução.

Neste sentido, se as potências intervenientes no conflito estavam tão preocupadas com as violações de Direitos Humanos na Líbia, por que razão durante os cinco anos que antecederam a guerra civil, fizeram da Líbia um mercado de exportação de armamento de eleição? Em 2004, após o levantamento do embargo de armas imposto pela ONU e a UE, a Líbia tornou-se num importante recetor de armas. Os países exportadores rapidamente esqueceram que Kadhafi se mantinha no poder há 40 anos, violando, constantemente, os direitos fundamentais dos cidadãos, ao mesmo tempo que evaporaram da sua memória o facto de a Líbia ser um Estado pária que auxiliava grupos terroristas (Hansen e Marsh, 2015). Assim sendo, foi violado o *European Union Code of Conduct on Arms Exports*, mais tarde, *Council Common Position 2008/944* sob o auspício da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que enumerava oito critérios a ter em consideração para o estabelecimento de licenças de exportação de armas, que deviam ser observados caso a caso, a saber:

1. Respeito pelas obrigações e compromissos internacionais dos Estados membros;
2. Respeito pelos Direitos Humanos no país de destino, assim como da Lei Humanitária Internacional;

3. Situação interna no país de destino final quanto à existência de tensões ou conflitos armados;
4. Preservação da paz, segurança e estabilidade regionais;
5. Segurança nacional dos Estados membros e dos territórios cujas relações externas sejam da responsabilidade dos Estados membros, assim como de países amigos e aliados;
6. Comportamento do país comprador em relação à comunidade internacional, em particular a sua atitude face ao terrorismo, à natureza das alianças e ao respeito pela lei internacional;
7. A existência de um risco de que a tecnologia militar ou de equipamento seja objeto de desvio dentro do país comprador ou de reexportação em condições indesejáveis;
8. A compatibilidade das exportações de tecnologia militar ou de equipamento com a capacidade técnica e económica do país comprador, tendo em conta que é desejável que os Estados resolvam as suas legítimas necessidades de segurança e defesa com o menor desvio de recursos humanos e económicos para os armamentos.

Posto isto, de uma maneira vertiginosa e assustadora chegou-se a uma montanha de negócios e contratos pouco transparentes e pouco respeitadores das normas e valores defendidos pela Europa, dado que países europeus intervenientes no conflito, como a França e o Reino Unido, venderam grandes arsenais à Líbia. Surpreendentemente, não foi a primeira vez que as armas vendidas por europeus facilitaram a emergência de conflitos armados. A primeira Guerra do Golfo, de 1990-1991, foi o catalisador para a construção do regime de controlo de exportações de armamento, visto que antes do eclodir deste conflito, também o Iraque constituía um mercado de armamento importante (Hansen e Marsh, 2015).

A exportação de armas para o regime de Kadhafi foi empreendida independentemente da tipologia de regime e das atrocidades por ele cometidas (Hansen e Marsh, 2015). Naturalmente, esta oportunidade foi aproveitada pela Líbia para modernizar o seu arsenal de armas convencionais, pois a maior parte das que detinha, tinham sido adquiridas à URSS nos anos 70 e 80 do século XX.

Neste sentido, olhando para os critérios anteriormente referidos, o critério n.º 2 foi claramente desrespeitado ao longo dos anos. Durante o período de 2005-2010, foram reportados nos relatórios de monitorização da proteção dos Direitos Humanos, graves e frequentes atentados aos direitos da população líbia, mais especificamente, prisões arbitrárias e tortura contra detidos (Hansen e Marsh, 2015).

Continuando, também os critérios n.º 4 e n.º 5 foram desobedecidos. Ambos expressam preocupações relacionadas com o facto de o armamento comprado ter como finalidade atacar um outro Estado soberano. O caso da Líbia é emblemático neste aspeto porque, tendo em conta a história do país, os conflitos nos quais esteve envolvido são diversos. Sob o comando de Kadhafi a Líbia invadiu o Chade, anexou parte do território do Níger, teve uma guerra com o Egito, apoiou golpes militares no Gana, Gâmbia e Níger, disputou territórios com a Tunísia e a Argélia, inseriu tropas no Uganda e na

República Centro Africana. Ou seja, o seu historial é longo e implicou muitas desavenças (Solomon *et al.*, 2005, *apud* Hansen e Marsh, 2015).

O critério n.º 6 foi, de igual modo, desprezado. Tal como já tinha sido afirmado, a Líbia patrocinou alguns movimentos terroristas, tendo vivido represálias por isso. No entanto, isso não foi motivo para que se desistisse do mercado líbio. Mas a lista não termina aqui. O regime de Kadhafi foi conhecido por abastecer a nível de armamento países vizinhos, entre eles o Sudão, Mauritânia, Mali, Somália, Senegal e Argélia, pondo em cheque o critério n.º 7 (Solomon *et al.*, 2005, *apud* Hansen e Marsh, 2015).

Numericamente, existiram, pelos Estados-membros da UE, 54 rejeições de licenças para exportação de armas, contrastando com as 966 aprovações. Entre estes países constam a Alemanha, Malta, Reino Unido, França, Portugal, Áustria, Bélgica, Itália e Espanha. Todavia, os principais atores no fornecimento do mercado foram a França com 187 licenças aprovadas, equipando a Líbia com, por exemplo, bombas e mísseis, entre outros, e o Reino Unido com 539 aprovações, aprovisionando o regime com munições, gás pimenta, bombas, explosivos e veículos militares (Hansen e Marsh, 2015).

Atente-se, agora, na relação entre a indústria de armamento e o CSNU. A ONU, por mais que tenha desígnios de salvaguardar a paz e promover a segurança no mundo, não o conseguirá fazer num futuro próximo. Apesar de contemplar em si um número de países tremendo, a realidade é que é o CSNU o principal órgão da Organização, gozando de um enorme poder. Dentro deste, existe um leque mínimo, uma paleta extremamente reduzida de países que decidem o futuro, e que se pronunciam tendo em conta os seus próprios interesses geopolíticos e geoeconómicos.

Considerando dados publicados pelo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), os dez maiores Estados exportadores de armas convencionais, excluindo armas de pequeno porte, entre 2010-2015, foram os EUA, a Rússia, a China, a Alemanha, a França, o Reino Unido, a Espanha, a Itália, a Ucrânia e Israel. Ou seja, tal como se pode verificar, a maior parte do comércio de armas, mais precisamente cerca de 70%, segundo dados da Amnistia Internacional, têm a sua origem na elite reduzida dos P5: EUA, Rússia, China, França e Reino Unido. Estes países, em conjunto com a Alemanha, produzem e comercializam cerca de 78% das armas existentes em todo o mundo. Armas estas que servem para fomentar e intensificar conflitos, para aumentar os níveis de repressão dentro de países; armas estas que semeiam o medo, a guerra e desmoram a paz e a segurança.

Com isto quero dizer que a interseção entre a indústria de armamento e a politização do CSNU é evidente. São os P5 que escolhem se e onde intervir. São os maiores produtores de armas que decidem ou não se a ONU porá fim a um conflito armado. Deste modo, questiono a possibilidade de existir um jogo duplo por parte destes países. Por um lado, podem apelar à paz, mas, por outro, vendem armas a um ou a dois lados do conflito. Desta forma, como poderiam estar estes países importados com a vida e a população líbia se contribuíram para a repressão realizada no país?

Em segundo lugar, depois de falhar na prevenção do conflito armado, os Estados faltaram com a reconstrução do país. Isto porque os países intervenientes saíram da Líbia uma semana depois de Kadhafi estar morto, ignorando, por isso, as restrições impostas

pela resolução quanto a tornar Kadhafi diretamente um alvo na intervenção, deixando para trás uma população que tinham a obrigação de proteger, consoante o descrito pelo ICISS, à mercê das disputas regionais de poder, ao mesmo tempo que abandonavam um país por reconstruir. Portanto, falharam duplamente neste aspeto. As violações de Direitos Humanos não cessaram com a morte do ditador, antes, estas continuaram a ser perpetradas pelos rebeldes, promovendo, assim, uma nova onda de terror e violência (Oliveira, 2014; Thakur, 2013). Ainda antes da sua morte, o Conselho Nacional de Transição (CNT) foi reconhecido pela UA e o Grupo de Contacto Internacional para a Líbia como governo legítimo do país. Contudo, no início de 2012, grupos rivais de ex-rebeldes geraram novos e graves conflitos, o que conduziu ao descrédito do CNT, considerando-o incapaz de estabilizar o Estado líbio. A guerra civil na qual a Líbia já tinha mergulhado em 2011 intensificou-se e prolongou-se. Nesta sequência, o CNT transferiu o poder ao recém-eleito Congresso Nacional Geral, em agosto de 2012, para que fossem preparadas as eleições de 2014 e uma nova Constituição fosse redigida. Não obstante, o Estado encontrava-se, tal como hoje, profundamente dividido entre lealdade regionais e tribais. Assim, em setembro de 2012, militantes islamistas investiram contra o consulado norte-americano, matando não só o embaixador como mais três outros americanos (Andrews, 2015).

Nas eleições de 2014, partidos seculares e liberais conquistaram bons resultados eleitorais, não obstante, os islamistas do Congresso Nacional Geral não reconheceram o Conselho de Deputados e, ao invés, estabeleceram o Novo Congresso Nacional Geral, obrigando o novo governo e parlamento, formalmente reconhecidos pela comunidade internacional, a fugir para Tobruk. Assim, estas eleições produziram a existência de dois governos, dois parlamentos, duas verdades e conflitos frequentes entre as milícias armadas, que são tudo menos controladas por estas duas fações (Andrews, 2015).

Em 2015, o país encontrava-se dilacerado e fragmentado entre quatro principais grupos, a saber: Conselho dos Deputados – governo legítimo de acordo com a comunidade internacional –, Novo Congresso Nacional Geral – coligação islamista –, Ansar al-Sharia – parte do Conselho da Shura dos Revolucionários de Benghazi –, e militares do auto-proclamado Estado Islâmico. Todos eles são responsáveis por uma parte concreta do território, porém, existem ainda outros grupos independentes, fazendo com que estes grupos tenham apenas um controlo parcial (Andrews, 2015).

Posto isto, até que ponto a intervenção humanitária não ajudou à formação do caos que sufoca a Líbia? Ademais, terá sido a morte de Kadhafi estritamente necessária ou não seria possível proteger e salvaguardar a dignidade destas populações sem pôr fim à vida do ditador? (Rocha, 2013) Realce-se que a 16 de maio, o Tribunal Penal Internacional ordenou a prisão dos presidentes, Saif Al-Islam Kadhafi e Abdullah Al-Senussi, por terem sido comprovados os crimes de perseguição política e crimes contra a Humanidade (Talal e Schwarz, 2013).

Em terceiro lugar, países como a Rússia, a China e ou a África do Sul, reprovaram a atuação da NATO porque não concordavam com as interpretações arbitrárias da resolução emanada pelo CSNU (Bellamy e Williams, 2011). A operação da NATO foi interpretada como uma extrapolação significativa desta segunda resolução que, em momento

algun, apelava ou aludia a uma mudança de regime, algo claramente perseguido pela NATO. Durante a operação foram empreendidos bombardeamentos aéreos que, naturalmente, mataram civis ao ponto de ter sido afirmado num relatório de novembro de 2011, por parte do Procurador do Tribunal Penal Internacional, que a NATO pode ter usado força indiscriminadamente em áreas onde residiam civis (Rocha, 2013). Foi, de igual modo, constatado pelo mesmo Tribunal, num relatório de março de 2012, que dois ataques aéreos empreendidos por esta organização danificaram infraestruturas civis e no qual não foi possível comprovar que estes ataques tenham sido perpetrados contra alvos militares legítimos (Rocha, 2013).

Além disso, a Resolução 1973 não previa ação no solo, autorizava sim a proteção de civis e de áreas habitadas por civis que estivessem sob ataque, mas tanto os EUA como o Reino Unido e a França não só enviaram tropas especiais para a Líbia como treinaram os rebeldes. Por outro lado, a resolução reafirmava o embargo de armas ao país que tinha sido estabelecido devido à Resolução 1970, porém, mais uma vez, o Reino Unido e a França desrespeitaram as premissas do documento, armando os rebeldes (Thakur, 2013).

Com efeito, parece que tudo se encaminha para que se possa concluir que existiu um esquema engenhoso que suplantou a simples vontade de intervir por dever ou caridade. É claro que existem interesses por detrás desta intervenção na Líbia. Interesses esses relacionados com a posição estratégica do país: é a porta de entrada para a África subsariana, situa-se no Norte de África, logo, tem vista para uma das margens do Mediterrâneo, detém relações importantes com um leque alargado de países africanos mas também com a China e tem reservas substanciais de petróleo.

Considerando este último ponto, a presença de reservas petrolíferas em solo líbio, é importante explorar a estreita ligação entre a indústria extrativa, com ênfase na petrolífera, e o CSNU. No TOP 21 das maiores empresas petrolíferas do mundo, enunciadas pela revista *Forbes*, constam, novamente, empresas dos P5. Ora, visto que o petróleo é concomitantemente causa e promotor de conflitos armados e de disputas de poder a fim de se controlar um certo território pela riqueza que detém, e tendo em conta também o facto de a guerra incentivar o incremento da produção de petróleo, uma vez que, sem combustíveis é impossível fazer a guerra – os carros de combate necessitam de combustíveis, assim como os *drones* –, é inegável a confluência entre a indústria de armamento, a indústria extrativa e o CSNU.

Sucede que, com a guerra na Líbia, se deu uma interrupção na produção de petróleo, que teve repercussões muito importantes quer no mercado petrolífero internacional, quer para a Líbia, e quer para os seus consumidores. Por um lado, possibilitou uma queda significativa no excedente de petróleo dada a queda na produção, que chegou a ser de 0 barris por dia. Repare-se que desde 2003, os EUA detém bastantes empresas exportadoras na Líbia, o que significa que estas deixavam de receber receitas, como é o caso da Chevron Texaco ou a Hess Corporation. Mas não só, também a ExxonMobil, a Total e a Statoil se encontravam a operar na zona (Sébille-Lopez, 2007). Observando a anteriormente mencionada lista da *Forbes*, é de notar que 4 das 5 empresas petrolíferas mencionadas no texto constam nessa listagem.

No respeitante à Líbia, note-se que 96% das receitas do governo líbio estavam à data relacionadas com a exportação do petróleo, que por sua vez representava 98% de todas as exportações do país (Oliveira, 2014). Ou seja, se toda e qualquer economia sofre com a existência de uma guerra, então aquela cujo único bem que cria riqueza deixa, completamente, de ser produzido, acaba por ficar numa situação muito pior. Quanto aos consumidores, o principal mercado de exportação líbio é europeu. Nesta esteira, estes tiveram de suprir as suas necessidades socorrendo-se de outros exportadores, o que nem sempre é fácil e está sujeito ao nível de dependência que estes países têm. Além disso, a partir do momento em que estes países passam a usufruir desta preciosidade noutra mercado, mesmo depois do conflito terminar, existe sempre a possibilidade de não regressarem ao mercado antigo, deixando, ainda mais, a Líbia destruída.

Politicamente, quer a Tunísia quer o Egito perderam os seus regimes pró-Occidentais e, dessa forma, não seria benéfico para o Ocidente que Kadhafi permanecesse no poder. Acaso disso, poderia formar-se um bloco anti Occidental praticamente à porta da UE. Assim sendo, a sua morte poderia proporcionar a edificação de um regime pró-Occidente, nomeadamente, uma democracia. Não que aqui subjaza o puro desejo de exportar democracias pelo mundo porque são mais respeitadoras dos Direitos Humanos. As motivações das mudanças de regime prendem-se com o facto de os Estados intervenientes, isto é, os que impulsionam essa alteração, consigam desfrutar de um novo aliado para os seus próprios interesses na região em questão.

Concomitantemente, Kadhafi tinha uma grande influência no continente africano, tal como já tinha sido evidenciado anteriormente. Por isso, a competição com a França era permanente. A França, um Estado ex-colonizador e com profundas relações económicas e estratégicas em África, via Kadhafi como uma ameaça aos seus interesses devido à sua proeminência na região e tentativa de expandir a sua zona de influência. Aquando do conflito entre a Líbia e o Chade, caracterizado por várias intervenções no Chade por parte do governo de Kadhafi, a França interveio contra os rebeldes líbios. Esta animosidade histórica constituiu um ponto-chave na participação feroz dos franceses na Líbia em 2011 (Bell, 2014).

Ao mesmo tempo, e para terminar, com a queda de Kadhafi, a Líbia pretendia até 2014 proceder a acordos com a AFRICOM, concordando, então, com a participação dos EUA na segurança direta dos conflitos armados existentes na contiguidade geográfica permitida (Oliveira, 2014).

4. Conclusão

As transformações que o mundo tem conhecido têm tido um impacto gigante no *modus operandi* dos Estados. A ONU, enquanto organização que procura promover a paz e a segurança, tem sido confrontada com alguns desafios que tencionou ver resolvidos. A governação global foi apresentada com novas ferramentas que não tardaram a ser aplicadas. Apesar de todos os debates e questões relacionadas com a sua execução, as intervenções humanitárias e a Responsabilidade de Proteger tiveram os seus cinco minutos de fama. Quanto à Líbia, os jogos de interesses e de poder revelaram que o realismo enquanto Teoria das Relações Internacionais pode continuar a apregoar a sua vitória. A intervenção

humanitária na Líbia não foi despontada por razões de cariz humanitário, por pura preocupação com as atrocidades perpetradas contra o povo líbio pelo seu governo. Isto porque se mostrou que a França e o Reino Unido, países intervenientes na operação levada a cabo sob mandato da ONU no país do Norte de África, estavam cientes da brutalidade do regime e dos frequentes abusos de poder do mesmo no momento em que deram luz verde para que fossem estabelecidos contratos de exportação de armas. Ao mesmo tempo, demonstrou-se que a Líbia foi deixada sem proteção apenas uma semana depois da morte do ditador, o que levou à continuação da violência no país. Evidenciaram-se, também, as avaliações e interpretações arbitrárias dos países que sob a tutela da NATO fizeram valer a sua força, bem como a seletividade na resposta. Por último, salientou-se a relação promíscua entre o CSNU e a indústria do armamento e a indústria petrolífera, o que influenciou as decisões de intervir por parte NATO. Finalizando, a Líbia foi quem mais perdeu com esta intervenção, tendo ficado despedaçada, e tudo porque os Estados tentam mascarar as suas atitudes, fazendo passar-se por desinteressados, quando, na realidade, a geopolítica e a geoeconomia são o que interessa no sistema internacional.

Referências

- Ainley, K., 2015. The Responsibility to Protect and the International Criminal Court: countering the crisis. *International Affairs*, 91(1), pp. 37-54.
- Amnistia Internacional. Arms Control. *Amnistia Internacional* [em linha]. Disponível em <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/arms-control/>. Consultado a 18 de janeiro 2017.
- Amnistia Internacional. Comercio de Armas. *Amnistia Internacional* [em linha]. Disponível em <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/temas/armas/>. Consultado a 18 janeiro 2017.
- Andrews, J., 2015. *Os Grandes Conflitos Mundiais*. Lisboa: Clube do Autor.
- Baylis, J., Smith, S. e Owens, P., eds., 2008. *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*, 4.ª Edição. Oxford: Oxford University Press.
- Bell, D., 2014. Double Entendre: The Paradox of France's Humanitarian Interventions. *Foreign Affairs* [em linha], SNAPSHOT, 14 de janeiro. Disponível em Foreign Affairs: <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2014-01-14/double-entendre>.
- Bellamy, A., 2008. *The Responsibility to Protect*. Em Paul D. Williams, ed., *Security Studies: An Introduction*. Nova Iorque: Routledge, pp. 432-436.
- Bellamy, A. e Wheeler, N., 2008. Humanitarian Intervention in World Politics. Em John Baylis, Steve Smith e Patricia Owens, eds., *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*, 4.ª Edição. Oxford: Oxford University Press.
- Bellamy, A. e Williams, P. D., 2011. The new politics of protection? Côte d'Ivoire, Libya and the responsibility to protect, *International Affairs*, 87(4), pp. 825-850.
- Dunne, T. e Gifkins, J., 2011. Libya and the state of intervention. *Australian Journal of International Affairs*, 65(5), pp. 515-529.
- Duque, R., Noivo, D. e Silva, T. A., coord., 2016. *Segurança Contemporânea*. Lisboa: Pactor.
- Hansen, S. T. e Marsh, N., 2015. Normative power and organized hypocrisy: European Union member states' arms export to Libya. *European Security*, 24(2), pp. 264-286.

- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), 2001. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: International Development Research Center. [em linha] Disponível em <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>.
- Kaldor, M. e Rangelov, I., eds., 2014. *The Handbook of Global Security Policy*. Oxford: Wiley.
- Mishra, A., 2013. Paradigm Shift in UN Peacekeeping in the Post-Cold War Era. *Mediterranean Journal of Social Sciences* n°4, pp. 109-114.
- Murray, D., 2013. Military action but not as we know it: Libya, Syria and the making of an Obama Doctrine. *Contemporary Politics*, 19(2), pp. 146-166.
- Oliveira, A. F. A., 2014. *Geopolítica e a Intervenção Humanitária: o caso da Líbia*. Monografia de Licenciatura. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. [em linha] Disponível em Repositório Institucional, UFSC: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/128068/Monografia%20do%20Anderson%20Felipe%20Alvarez%20Oliveira.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Patrick, S., 2011. Libya and the Future of Humanitarian Intervention. *Foreign Affairs* [em linha], SNAPSHOT, 26 de agosto. Disponível em Foreign Affairs: <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2011-08-26/libya-and-future-humanitarian-intervention>
- Petronotícias, 2016. Forbes divulga lista de maiores empresas do setor petrolífero em 2015. *Petronotícias* [em linha], 4 de janeiro. Disponível em <https://www.petronoticias.com.br/archives/78758>. Consultado a 19 janeiro 2017.
- Rocha, R. A., 2013. *A Aplicabilidade da Responsabilidade de Proteger na crise Líbia de 2011*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. [em linha] Disponível em Repositório Institucional, UFSC: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/107575/320892.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Sébille-Lopez, P., 2007. *Geopolíticas do Petróleo*. Almada: Edições Piaget.
- Talal, E. H. e Schwarz, R., 2013. The Responsibility to Protect and the Arab World: An Emerging International Norm? *Contemporary Security Policy* n°34, pp. 1-15.
- Thakur, R., 2013. R2P after Libya and Syria: Engaging Emerging Powers. *The Washington Quarterly*, 32(2), pp. 61-76.
- United Nations Security Council, 2011a. *Resolution 1970 (2011) Adopted by the Security Council at its 6491st meeting, on 26 February 2011*, S/RES/1970(2011), [em linha]. Disponível em NATO: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_02/20110927_110226-UNSCR-1970.pdf. Consultado a 11 janeiro 2017.
- United Nations Security Council, 2011b. *Resolution 1973 (2011) Adopted by the Security Council at its 6498th meeting, on 17 March 2011*, S/RES/1973(2011), [em linha]. Disponível em NATO: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_03/20110927_110311-UNSCR-1973.pdf. Consultado a 14 janeiro de 2017.
- Walzer, M., 2011. On Humanitarianism: Is Helping Others Charity, or Duty, or Both? *Foreign Affairs*, 90 (4), pp. 69-80.
- Wheeler, N., 2000. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford: Oxford University Press.

Ciganos e Batráquios: a Simbologia de uma Discriminação

Ana Moreira
Mariana Boçon
Ricardo Cardoso
Rita Gonçalves
Timaretha Pereira

1. Direito à Não Discriminação: Contextualização Teórica e Instrumentos de Proteção

Muito embora, a nível internacional, se verifique um fortalecimento inigualável da proteção dos indivíduos e grupos de indivíduos face às situações discriminatórias, não podemos afirmar que estas se tenham erradicado, aliás, “a discriminação é multifacetada e está presente, não só no âmbito do Estado ou das estruturas públicas, mas também na sociedade civil em geral” (Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria-Geral da República, 2007).

Percorrendo um pouco a história, o primeiro grande passo na luta contra a discriminação dá-se com a consagração da proibição da discriminação baseada na raça, sexo, língua e religião na *Carta das Nações Unidas* (1945)¹ [Artigo 55.º, alínea c)]. Também a adoção da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* (1948) e da *Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio* (1948) se revelaram sumamente importantes para a consolidação jurídica do princípio da igualdade e, por conseguinte, da proibição da discriminação (Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria-Geral da República, 2007).

Quando falamos em princípio da igualdade devemos ter presente que este não é sinónimo de atribuição de um tratamento igual, sem mais. Mas antes, de “tratar de forma igual o que é igual, e de forma diferente o que é diferente, na medida da própria diferença”². Claro está que qualquer tratamento diferenciado que não apresente justificação válida não será tolerado. Por isto, como corolário do princípio da igualdade, surgem-nos um outro, o da proibição da discriminação, sendo que, por discriminação, entender-

1 Entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa a 21 de fevereiro de 1956.

2 O Comité de Direitos Humanos observou, no seu Comentário Geral n.º 18, que “a satisfação de direitos e liberdades em condições de igualdade não significa sempre tratamento idêntico”, in *Compilação de Comentários Gerais das Nações Unidas*, p. 135, § 7.

-se-á qualquer diferenciação arbitrária (Oliveira *et al.*, 2015)³. Assim, conforme se afirma no Artigo 26.º do *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos* (1966)⁴ – que confirma o já disposto no Artigo 14.º da *Convenção Europeia dos Direitos do Homem*, de 1948 –, “todas as pessoas são iguais perante a lei e têm direito, sem discriminação, a igual protecção da lei. A este respeito, a lei deve proibir todas as discriminações e garantir a todas as pessoas protecção igual e eficaz contra toda a espécie de discriminação, nomeadamente por motivos de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou de qualquer outra opinião, de origem nacional ou social, de propriedade, de nascimento ou de qualquer outra situação”.

No contexto da União Europeia, são vários os instrumentos de protecção de direitos do homem que abordam a questão da discriminação. Desde logo, temos, no Artigo 21.º, n.º 1, da *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*⁵, a afirmação de um princípio geral de não discriminação e, ao nível do direito derivado, entre outros instrumentos normativos fundamentais, podemos encontrar a Diretiva 2000/43/CE, sobre a proibição da discriminação racial ou étnica. Também o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), por meio da sua vasta jurisprudência acerca da matéria, se tem revelado essencial para o processo de densificação e definição do princípio da não discriminação, “procurado fornecer critérios operativos, que permitam a utilização do referido princípio como fundamento das suas decisões” (Canotilho, 2011). Vem sendo apontado como seu maior contributo o desenvolvimento do conceito de discriminação indireta, bem como das suas possíveis causas e justificativas – ou seja, das situações nas quais é possível justificar legalmente tratamentos discriminatórios (Canotilho, 2011).

Clarificando, a discriminação abarca duas dimensões: a direta e a indireta. Tratar-se-á de uma discriminação direta, nos casos em que a própria norma atribua tratamento desigual a situações equivalentes, injustificadamente [Artigo 2.º, n.º 2, alínea a) da Diretiva 2000/43/CE]. Exemplificando, se, num qualquer país, se permitir a um qualquer diretor de escola expulsar todas as alunas, com idade inferior a quinze anos, que engravidarem, observa-se uma violação do princípio da igualdade, baseada no sexo, conducente a uma discriminação direta. A discriminação indireta, por seu turno, terá lugar sempre que se revele produto dos efeitos da aplicação de determinada norma, ainda que esta, em si mesma não encerre um padrão discriminatório [Artigo 2.º, n.º 2, alínea b) da Diretiva 2000/43/CE] (Oliveira *et al.*, 2014). Nomeadamente, a definição de um preço único para as refeições servidas na cantina escolar, resultará numa discriminação indireta. Ainda que se aplique um tratamento indiferenciado a todos os alunos, a medida revela-se discriminatória, na medida em que o valor em causa não terá uma similar repercussão no orçamento familiar de cada um, gerando situações de desvantagem.

3 Relativamente à questão da autonomia estrutural da não discriminação, face ao princípio da igualdade, a doutrina encontra-se dividida, sendo que alguns autores consideram-na uma “mera *dimensão negativa* da igualdade”. Todavia, adotaremos a perspetiva da não discriminação como um princípio autónomo. A este propósito, veja-se Canotilho (2011, p. 102).

4 Entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa a 15 de setembro de 1978.

5 As normas da Carta dispõem de caráter vinculativo por força do Artigo 6.º do Tratado da União Europeia.

Segundo a doutrina, salvo a previsão de derrogações expressas a um critério proibido de distinção, qualquer situação de discriminação direta será sempre injustificável. Todavia, quando de discriminações indiretas se trate, existe a possibilidade de justificar objetivamente a conduta em causa. Para tal, procura-se fundamentalmente aferir a necessidade e adequação das soluções normativas cuja legitimidade esteja em causa ao fim a prosseguir. Está, portanto, em causa uma verificação do respeito pelo princípio da proporcionalidade (Canotilho, 2011).

Sendo certo que “a discriminação pode ter diferentes causas e pode afectar pessoas de diferentes origens raciais, étnicas, nacionais ou sociais, como comunidades de origem asiática ou africana, ciganos, povos indígenas, aborígenes e pessoas pertencentes a diferentes castas”⁶, importa-nos direccionar especial atenção à discriminação baseada na origem étnica dos indivíduos. Nos termos da *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial* (1965)⁷ da ONU, adiante designada Convenção, “discriminação racial” é sinónimo de “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada na raça, cor, ascendência na origem nacional ou étnica que tenha como objectivo ou como efeito destruir ou comprometer o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em condições de igualdade, dos direitos do homem e das liberdades fundamentais nos domínios político, económico, social e cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública” (Artigo 1.º, n.º 1).

Assim sendo, a discriminação em razão da origem étnica está abrangida pelo âmbito de protecção da Convenção que determina que “os Estados Partes condenam a discriminação racial e obrigam-se a prosseguir, por todos os meios apropriados, e sem demora, uma política tendente a eliminar todas as formas de discriminação racial e a favorecer a harmonia entre todas as raças” (Artigo 2.º, n.º 1), devendo adotar “se as circunstâncias o exigirem, nos domínios social, económico, cultural e outros, medidas especiais e concretas para assegurar convenientemente o desenvolvimento ou a protecção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a esses grupos, a fim de lhes garantir, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos do homem e das liberdades fundamentais” (n.º 2). Note-se que esta possibilidade de adotar “medidas especiais” que assegurem um tratamento igualitário de determinados grupos e dos indivíduos que os integram espelha o entendimento do Princípio da Igualdade subjacente à Convenção, que é o de uma igualdade material e não simplesmente formal. No contexto da União, a Diretiva 2000/43/CE, supra mencionada, vai mais longe e dispõe, no seu considerando Artigo 12.º que “para assegurar o desenvolvimento de sociedades democráticas e tolerantes, que permitam a participação de todas as pessoas, independentemente; da origem ou racial étnica, as acções específicas no domínio da discriminação em razão da origem racial ou étnica devem ir além do acesso ao emprego e ao trabalho independente, abrangendo domínios

6 Office of the High Commissioner for Human Rights in cooperation with the International Bar Association, *Human Rights In The Administration Of Justice: a Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors And Lawyers*, *op. cit.*, p. 183.

7 Entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa a 23 de Setembro de 1982.

como a educação, a protecção social, incluindo a segurança social e os cuidados médicos, os benefícios sociais e o acesso e fornecimento de bens e serviços”.

Olhando a ordem jurídica portuguesa, a Constituição da República Portuguesa dispõe, no seu Artigo 13.º, n.º 1, que todos os cidadãos usufruem de igual dignidade social e são iguais perante a lei, bem como estipula que ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão da raça [n.º 2]. O crime de discriminação racial encontra-se, desde 1995, tipificado no Artigo 240.º do Código Penal português, o que é, em larga medida fruto dos compromissos internacionais do Estado português. Importa também referir a Lei n.º 134/99, de 28 de agosto, que proíbe qualquer discriminação baseada na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica e sanciona a prática de atos que desaboquem na violação dos direitos fundamentais ou na recusa ou condicionamento do exercício de quaisquer direitos económicos, sociais ou culturais, por quaisquer pessoas, em razão da sua pertença a determinada raça, cor, nacionalidade ou origem étnica [Artigo 1.º].

A Lei n.º 134/1999 define discriminação racial como “qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência em função da raça, cor, ascendência, origem nacional ou étnica, que tenha por objectivo ou produza como resultado a anulação ou restrição do reconhecimento, fruição ou exercício, em condições de igualdade, de direitos, liberdades e garantias ou de direitos económicos, sociais e culturais”. De salientar que a definição apresentada é muitíssimo similar à do Artigo 1.º da *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, sendo que esta última alarga o seu campo de atuação, além dos domínios económico, social e cultural, ao domínio político ou em qualquer outro domínio da vida pública.

No seu Artigo 4.º, a lei enumera práticas consideradas discriminatórias. Para o interesse do presente trabalho, são relevantes as alíneas c), d) e f), que classificam, respetivamente, como prática discriminatória a recusa de fornecimento ou impedimento de fruição de bens ou serviços; o impedimento ou limitação ao acesso e exercício normal de uma atividade económica; e, a recusa de acesso a locais públicos ou abertos ao público em geral, sempre que na base dos mesmos esteja a raça, cor, ascendência, origem nacional ou étnica dos indivíduos.

Nos próximos pontos, analisaremos a presença da etnia cigana em Portugal e algumas das políticas sociais de integração elaboradas e postas em prática pelo Estado português.

2. Minorias em Portugal: a Presença Cigana

Os ciganos estão em Portugal há cerca de quinhentos anos. Oriundos do Nordeste da Índia, os mesmos iniciaram os seus movimentos migratórios por volta do séc. III (Estratégia Nacional para a Integração de Comunidades Ciganas, 2013-2020).

No decorrer desses movimentos migratórios, atravessaram inúmeros países, onde alguns grupos começaram a se fixar. Esta passagem por regiões tão diferentes entre si, bem como as suas fixações em distintos territórios, resultaram em apropriações e influências culturais e linguísticas diversificadas, o que contribuiu para a formação de

grupos distintos dentro da comunidade de ciganos que, apesar de diferentes entre si, partilham uma raiz identitária comum (Estratégia Nacional para a Integração de Comunidades Ciganas, 2013-2020).

O grupo de ciganos que se instalou na Península Ibérica é o grupo Kalé e chegou a Portugal em meados do séc. XV. Desde cedo a sua presença e o seu movimento migratório interno ficaram marcados por uma forte discriminação, que se vê consagrada na ordem jurídica interna em sucessivas disposições, sob a forma de castigos, degredo, expulsão, condenação à morte e interdição de residência, entre outros (Estratégia Nacional para a Integração de Comunidades Ciganas, 2013-2020). Estas disposições acabaram por culminar em processos explícitos de iniquidade social (Machado, 2001).

Só em 1822, quatrocentos anos após a sua entrada em Portugal, se consagrou na Constituição, e em 1826, na Carta Constitucional, a eliminação da desigualdade em função da raça e a atribuição de nacionalidade portuguesa aos ciganos, nascidos em território nacional, passando estes a ser reconhecidos, pelo menos no plano formal, como cidadãos portugueses de pleno direito (Estratégia Nacional para a Integração de Comunidades Ciganas, 2013-2020). No Código Penal de 1852, ser cigano já não constituía crime, ainda que os ciganos tenham continuado a ser alvo de medidas administrativas e de vigilância especial (Rosário, Santos e Lima, 2011), por causa “da sua propensão para um certo tipo de itinerância”, conforme se lê nos Regulamentos da Guarda Nacional Republicana (GNR), posteriormente considerados inconstitucionais.

Importa referir ainda que, só em 1996, foi eliminado do *Relatório Anual de Segurança Interna* um quadro estatístico onde os suspeitos da prática de um crime eram categorizados segundo a sua raça: negros, ciganos e brancos (Machado, 2001). Sublinhe-se que esta categorização dos ciganos como uma raça vem sendo contestada doutrinalmente. Gerou-se um entendimento de que estes deverão ser reconhecidos como uma minoria étnica que, embora portuguesa, se distingue da sociedade envolvente pelos costumes da sua comunidade fechada, cuja principal característica é a endogamia (Trindade, 2001). Isto significa que, tendencialmente, os relacionamentos são apenas entre membros da mesma etnia, não sendo permitida a sua miscigenação com a restante sociedade.

Não obstante as transformações sociais e económicas que ocorreram, quer na população portuguesa em geral, quer na população cigana, ainda se assiste hoje a problemas de exclusão e de pobreza para com este grupo. A população cigana contemporânea continua a ser o grupo étnico mais pobre, com piores condições habitacionais, com o índice mais baixo de escolaridade e o principal alvo de racismo e discriminação nas sociedades europeias (Mendes, 2015).

Embora fixados em Portugal há cerca de cinco séculos, os ciganos não são institucionalmente reconhecidos, nem como minoria nacional, nem como minoria étnica, perpetuando-se assim, o seu estatuto de “eternos desconhecidos”. Estes assumem-se assim como cidadãos sem direitos, garantias ou proteção de carácter especial.

É ainda notória a escassez de informação sobre os ciganos, sendo apontadas como razões para esta circunstância o facto de as estatísticas nacionais não incluírem um registo quanto à etnia, o que vem dificultar o conhecimento mais aprofundado dos números

desta população e das suas condições de vida; o desconhecimento mútuo entre ciganos e não ciganos, gerando dinâmicas simbólicas que acabam por causar generalizações, estereótipos e preconceitos negativos; e a ainda as reações defensivas da própria comunidade cigana que se fecha em si própria (Rosário, Santos e Lima, 2011).

À comunidade cigana é muitas vezes associada a imagem de “parasitas sociais e económicos”, o que resulta da identificação deste grupo como nómadas, responsabilizando-os, em certa medida, pela destruição do tecido social. Esta comunidade é também muitas vezes responsabilizada pela deterioração da estabilidade social, uma vez que é comum a sua associação a atividades ilícitas como o tráfico de droga, acabando por se generalizar a acusação e associação dos ciganos a indivíduos que recorrem a esquemas de vida pouco lícitos e até ilegais (Magano e Mendes, 2014).

Podemos dizer que, de um modo geral, esta comunidade e a sua cultura continuam a ser desvalorizadas e desconhecidas na sociedade portuguesa, persistindo, assim, a imagem de estranhos internos e a indiferença (da maioria da sociedade) para com a perpetuação de situações de pobreza, exclusão social, racismo e discriminação social, que perduram face aos outros cidadãos portugueses (Magano e Mendes, 2014).

Com este desconhecimento, estranheza e preconceito para com a comunidade cigana por parte das instituições oficiais, e por parte dos “outros”, os não-ciganos, está a perpetuar-se a desigualdade entre os membros da comunidade cigana e os membros da sociedade que supostamente os acolhe.

Portugal tem vindo a reconhecer-se como uma sociedade multicultural e composta por minorias étnicas que são capazes de influenciar a cultura da sociedade onde se inserem, a qual, por sua vez, poderá acabar por incluir, integrar ou reelaborar certos traços dessas culturas que com ela coexistem (Trindade, 2001).

A coexistência de grupos culturalmente distintos na mesma sociedade, especialmente em situações socialmente críticas, dá lugar a atitudes de incompreensão, de intolerância e até de conflito, ainda que possam estes grupos minoritários ser injustamente identificados como culpados (Trindade, 2001).

Esta tensão e busca por “bodes-expiatórios” são, na nossa opinião, extremamente perigosas quer para a vida em democracia, quer para o respeito dos direitos humanos, cujo carácter universal e indivisível nos parece ser atacado quando surgem discursos do tipo “nós e os outros”; especialmente quando, a estes outros, é imputado um preconceito e uma predisposição comportamental de índole criminosa, que tem a sua génese no desconhecimento da cultura da etnia a que pertencem.

Deste modo, parece-nos fundamental a filosofia intercultural, uma vez que promove um contacto construtivo entre comunidades diferentes. Quando aceite por governos nacionais condicionará o núcleo e o conjunto das políticas sociais e culturais, aplicáveis a todos os cidadãos sem exceção ou particularizações (Trindade, 2001).

No entanto, e como veremos de seguida, o universalismo das políticas sociais adotadas não tem surtido os efeitos desejados na redução dos níveis de pobreza, exclusão, discriminação e de racismo face aos ciganos.

2.1 O Problema da Integração e da Discriminação

Após o 25 de Abril de 1974, os processos e mecanismos de integração social foram acelerados, sobretudo através da conquista de direitos de cidadania, de onde surgem políticas sociais de escopo mais alargado e de carácter universalista (Magano, 2012). Os ciganos adquirem assim o estatuto de cidadãos com direitos, que a sociedade dominante tem o dever e a responsabilidade de integrar (Magano, 2012), e o Estado passa a reconhecer e a considerar os indivíduos ciganos como detentores de direitos de cidadania (Magano e Mendes, 2016).

É notória a tentativa por parte do Estado em tentar clarificar o seu entendimento sobre a questão cigana, principalmente através do Plano Nacional de Ação para a Inclusão Social (2008-2010), onde se encontra referenciada a comunidade cigana como população alvo a ter em conta (Magano e Mendes, 2016). Esta ideia é ainda reforçada pela *Estratégia Europeia de Integração dos Ciganos*⁸, que, a nível nacional dos Estados-membros, impôs a elaboração das suas próprias estratégias de integração da comunidade cigana. Esta estratégia foi repercutida em Portugal, sendo já possível aferir alguns dos seus efeitos na melhoria das condições de vida da comunidade cigana, uma vez que a maior parte destes indivíduos, que se mantêm em situações habitacionais precárias e insalubres – como são as unidades móveis de residência, os barracos, ou as tendas –, foi realojada em habitações de cariz social; aumentou o número de crianças ciganas com frequência escolar; universalizou-se o acesso ao Sistema Nacional de Saúde, através da prestação de cuidados de saúde primários e a partos em contexto hospitalar; e assistiu-se a um aumento ao acesso a um rendimento mínimo (Magano, 2012).

As sociedades contemporâneas baseiam-se no ideal de Estados-Nação que promovem a cidadania e pressupõem um sistema democrático para a salvaguarda do princípio básico da igualdade de todos perante os direitos fundamentais. No entanto, e apesar do seu carácter universalista de acesso a direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais, quando se observa a sua aplicação prática, facilmente se percebe que o acesso a estes direitos e a forma como estes são disponibilizados aos indivíduos não é igual para todos. É nesta situação que se encontram os indivíduos da comunidade cigana.

Como cidadãos de pleno direito perante a lei, os ciganos veem dificultado o seu exercício de cidadania, perpetuando-se a sua posição de marginalização e subalternidade relativamente aos centros de poder. Ao contrário do que acontece com outros grupos étnicos, os ciganos não têm quem os represente oficialmente (Magano e Silva, 2000). Assim, importa analisar criticamente as políticas sociais e de integração que têm vindo a ser postas em prática.

Aquilo que emerge da análise sobre a situação da comunidade cigana em Portugal é a falta de conhecimento sobre a sua dimensão, inscrição geográfica e condições de vida. Em termos institucionais, sendo notória a falta de conhecimento sobre a situação dos ciganos portugueses, salientamos as audições públicas levadas a cabo pela Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, através da Subcomissão para Igualdade de Opor-

8 Aprovada por Resolução do Parlamento Europeu, de 9 de março de 2011.

tunidades e Família, no âmbito do Ano Europeu para o Diálogo Intercultural de 2008, das quais resulta o relatório das audições efetuadas sobre Portugueses Ciganos no âmbito do Ano Europeu para o Diálogo Intercultural.

Em Portugal, em 1995, foi criado o Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas⁹ (ACIME), pelo *Decreto-Lei n.º 27/2005*, de 4 de fevereiro, com o objetivo de:

“promover a integração dos imigrantes e minorias étnicas na sociedade portuguesa, assegurar a participação e a colaboração das associações representativas dos imigrantes, parceiros sociais e instituições de solidariedade social na definição das políticas de integração social e de combate à exclusão, assim como acompanhar a aplicação dos instrumentos legais de prevenção e proibição das discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica”.

No seguimento da aprovação da resolução do Parlamento Europeu, a 9 de março de 2011, a Comissão Europeia foi convidada a adotar uma estratégia europeia para a integração de ciganos. Neste sentido, o Conselho Europeu propôs aos Estados-membros a adoção de estratégias nacionais de integração desta comunidade ou, se estas já existissem, a sua adaptação e adequação, para que se atingissem os objetivos de integração de ciganos da União Europeia. Estes objetivos baseiam-se em quatro princípios basilares que também encontramos presentes na Estratégia Nacional, são eles o acesso à educação, ao emprego, aos cuidados de saúde e à habitação (*Resolução de Conselho de Ministros n.º 25/2013*).

Como podemos perceber, não obstante a comunidade cigana não ser o público-alvo de nenhuma medida social específica, na sua generalidade foram sendo abrangidas por algumas destas medidas. De seguida, analisaremos criticamente os domínios da habitação, segurança social e educação, uma vez que são estas as medidas que entendemos como mais importantes para a criação de novas identidades sociais de pessoas e famílias ciganas em Portugal.

A habitação social é para a Estratégia Nacional, umas das áreas fundamentais para a integração de ciganos. Entre outros objetivos, é reforçada a necessidade de se promover um acesso não discriminatório à habitação em geral e à habitação social em particular.

Neste sentido desde 1993, através do Plano Especial de Realojamento (PER)¹⁰, criado com o objetivo de construir uma solução face às carências habitacionais, e por forma a serem erradicadas as barracas e realojadas as famílias que aí residem, muitas famílias ciganas foram realojadas em bairros de habitação social, permitindo a sua sedentarização e facilitando a convivência quotidiana em contextos interculturais (Magano e Mendes, 2014).

Uma das consequências do PER foi a redução dos níveis de segregação dos grupos imigrantes e étnicos (Dias, Farinha e Silva, 2009), não podendo ser omitidos também,

9 Em 2007, é alterada a designação de ACIME para ACIDI – Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural – através do *Decreto-Lei n.º 167/2007* de 3 de maio. Recentemente, em 2014, há uma nova alteração na designação desta instituição para ACM – Alto Comissariado para as Migrações – através do *Decreto-Lei n.º 31/2014* de 27 de fevereiro.

10 Criado através do *Decreto-Lei n.º 163/1993* de 7 de maio.

certos aspetos críticos a ele associados, como a forte concentração de ciganos em condições de vulnerabilidade no pós-realojamento e a sua concentração na sua maioria em habitações de carácter social (Magano e Mendes, 2014).

Num inquérito realizado em 2011, pela Agência Europeia dos Direitos Fundamentais, a onze Estados-membro, concluiu-se que cerca de 80% dos indivíduos ciganos inquiridos, pertenciam a agregados familiares em risco de pobreza, tendo sido os casos mais graves registados em Portugal, Itália e França.

No que diz respeito a questões de habitabilidade, estes indivíduos referiram que viviam em média mais de duas pessoas num quarto. Mais se refere, que cerca de 45% dos inquiridos, diziam viver em habitações que não tinham pelo menos uma destas instalações básicas: cozinha, casa de banho, chuveiro ou banheira no interior da habitação e também sem eletricidade (Relatório das audições efetuadas sobre Portugueses Ciganos no âmbito do Ano Europeu para o Diálogo Intercultural, 2008).

Por fim sublinhamos ainda, a conclusão do Comité Europeu dos Direitos Sociais e a subsequente condenação do Estado português, que teve por base uma queixa apresentada pelo Centro Europeu para os Direitos dos Ciganos, por considerar que a forma como o governo encara a situação habitacional dos ciganos é discriminatória (Magano e Mendes, 2014).

O Rendimento Mínimo Garantido – atual Rendimento Social de Inserção (RSI) – foi implementado em 1997 como medida política de combate à pobreza, com o objetivo de reduzir a intensidade e severidade da pobreza em setores mais vulneráveis. Frequentemente, a comunidade cigana é acusada de ser subsídio-dependente face ao RSI, não havendo, todavia, dados que permitam confirmar esta afirmação (Magano e Mendes, 2014).

Ao contrário da sociedade dominante, que considera o trabalho como a base de todo o sistema social e familiar e sendo à volta deste e dos seus horários que toda a vida social se regula, os ciganos preferem manter atividades económicas que lhes permitam ter os seus próprios horários e liberdades, afastando-se, assim, de valores reconhecidos pela sociedade dominante, preservando, dessa forma, a sua cultura e mantendo a sua identidade étnica e cultural (Pinto, 1995, *apud* Magano e Silva, 2000, p. 2).

Para muitos indivíduos que pertencem à etnia cigana e que são beneficiários do RSI aquilo que procuram com esta fonte de rendimento não é um meio de inserção social e económica na sociedade, mas sim um complemento social de rendimentos que lhes permita viver e sobreviver, mantendo a sua atividade tradicional de comércio ambulante (Branco, 2003).

Em 2012, assiste-se a alterações na legislação que regula o RSI, reforçando-se o seu carácter de contrato transitório, constitutivo de direitos e deveres, exigindo-se como contrapartida a procura ativa de emprego, a frequência de ações de formação pessoal e de trabalho ao serviço da comunidade (Magano e Mendes, 2014).

Apesar de não ser possível verificar os seus efeitos no caso concreto dos indivíduos ciganos que beneficiam do RSI, podem ser avaliados, desde já, alguns impactos nas famílias e pessoas desta etnia, na medida em que houve uma melhoria das suas condições de

vida; um prolongamento dos níveis de escolarização das mulheres e dos seus filhos; um maior acesso dos adultos à educação e ações de formação profissional; e um aumento do número de mulheres a solicitar a integração dos filhos em creches e jardins-de-infância (Magano e Mendes, 2014).

No que concerne à educação, em Portugal as pessoas ciganas apresentam baixos níveis de escolaridade obrigatória e uma elevada taxa de abandono escolar. As mulheres ciganas continuam a ter um nível de escolaridade mais baixo que os homens, abandonando a escola geralmente entre os 11 e os 14 anos de idade (Magano, 2012), altura em que iniciam a puberdade. Por sua vez, os rapazes abandonam a escola entre os 16 e 18 anos (Magano, 2012), sendo privilegiado, em ambos os géneros, apenas a conclusão do ensino básico, onde se adquirem as capacidades de escrita, leitura e cálculo, por forma a poderem auxiliar os seus pais nas atividades de comércio ambulante.

Realçamos neste ponto (da educação), algumas políticas que nos parecem mais relevantes para a integração social desta comunidade. Em 2009, foi implementado pelo Gabinete de Apoio às Comunidades Ciganas (GACI), o Projeto Piloto de Mediadores Municipais, com o objetivo de melhorar o acesso das pessoas ciganas aos serviços e equipamentos locais, bem como promover a igualdade de oportunidades, o diálogo intercultural e a coesão social, através da colocação de mediadores ciganos nas Câmaras Municipais (Magano e Mendes, 2014).

Sublinhamos que a formação de mediadores ciganos e a sua integração nas escolas podem contribuir para um aumento de oportunidades dos e das jovens de etnia cigana e para o seu sucesso escolar no âmbito dos programas da escola pública, abrindo simultaneamente novas oportunidades de trabalho a mulheres ciganas (Branco, 2003).

Realçamos outro objetivo da Estratégia Nacional para a Integração de Ciganos, o de promover a conclusão da escolaridade básica até 2016, de 40% de crianças ciganas do sexo feminino e masculino, e de 60% até 2020 (Magano e Mendes, 2014).

Importa sublinhar ainda a questão do acesso à justiça. Analisando a jurisprudência dos principais tribunais portugueses são encontradas poucas referências à discriminação étnica, em especial contra os ciganos. Segundo o relatório das audições efetuadas sobre Portugueses Ciganos no âmbito do Ano Europeu para o Diálogo Intercultural, realizado pela Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades e Família da Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, a comunidade cigana não dispõe de acesso à justiça, uma vez que desconhece a lei e os mecanismos de defesa de seus direitos, por outro lado também há a queixa em relação à construção de estereótipos por parte da polícia e dos tribunais, resultando em condenações mais gravosas e muitas vezes distanciadas da realidade.

As questões próprias da cultura e história cigana, tais como o nomadismo, bem como o preconceito perpetrado pela comunidade externa, influem diretamente na defesa dos direitos dessa minoria. Tais questões fazem com que os ciganos se tornem cada vez mais reclusos na sua própria comunidade, o que justifica, inclusive, a inatividade na defesa dos seus direitos.

Um das formas mais patentes de discriminação e ausência de integração em relação às comunidades ciganas em Portugal diz respeito às diversas formas de desencorajar

a presença dos mesmos nos ambientes sociais, inclusive e principalmente os estabelecimentos comerciais. A seguir passaremos à análise do caso específico do uso de imagens e esculturas de batráquios de modo a desencorajar a presença dos ciganos em estabelecimentos comerciais e outros.

3. Superstição dos Sapos: Origem, Significado e Campanhas de Sensibilização

Os preconceitos inculcam-se, de geração em geração, muitas vezes de forma inconsciente, criando-se imagens, concepções ou ideias de que indivíduo cigano é perigoso, do qual é conveniente manter-se afastado, produzindo, assim, uma categorização da Comunidade Cigana e, conseqüentemente, da sociedade em geral (Goffman, 1988).

Para alguns autores, é a própria Comunidade Cigana, pelo seu modo de viver e relacionar-se, numa atitude zelosamente protecionista, que favorece a criação e proliferação de preconceitos, suspeições e estereótipos (Mendes, 2005).

Neste sentido, a raiz do problema está, precisamente, no desconhecimento da cultura e tradição ciganas, o que leva boa parte da população, não cigana, a não interessar-se por este grupo étnico e a expressar o sentimento de que os ciganos quanto mais longe estiverem, melhor (Heredia, 1985). São manifestações depreciativas que talvez expliquem os resultados de um estudo, realizado em Guimarães, onde os indivíduos de etnia cigana são considerados, por indivíduos não ciganos, como agressivos, falsos, mentirosos, maliciosos e desonestos (Silva, 2008). Mas por toda a Europa a Comunidade Cigana é vítima de rejeição de diversas formas (Liégeois, 2001). O simples fato de pertencer à Comunidade Cigana é já motivo de rejeição (Moscovici e Perez, 1999).

As dificuldades de lidar com as comunidades ciganas em Portugal, como, aliás, por toda a Europa, são antigas, mas quando se fala de países com conflitos étnicos, normalmente a nossa primeira reação é dizer que não temos esse problema.

“Daí que constatar cientificamente a existência de uma ciganofobia surda, mas retoricamente generalizada e persistente, em Portugal, é remar contra a maré. Se o Parlamento e os provedores de Justiça não deram por ela; se a audição aos portugueses ciganos, na Assembleia da República, em 2009, era só para fazer um relatório consultável na Biblioteca do Parlamento; se o Episcopado não quer saber, nunca se pronunciou nem nunca se pronunciará, como afirmou publicamente, em Fátima, o diretor da Pastoral dos Ciganos; se a Esquerda nunca falou disso e se os *media* alinham por esta maioria silenciosa ou rosante, quem senão alguém muito fora da realidade poderia vir agora falar de ciganofobia em Portugal?” (Bastos, 2010).

Prova e exemplo da denominada ciganofobia é, precisamente, a utilização da figura do sapo à porta ou no interior de estabelecimentos comerciais e casas particulares, como objeto de adorno, mas com o intuito de afastar a presença de indivíduos de etnia cigana.

O motivo desta atitude que, sub-repticiamente, promove o racismo e a xenofobia, está no facto de a Comunidade Cigana acreditar que os sapos são um símbolo do azar, da discórdia e do infortúnio. Para os indivíduos de etnia cigana os sapos trazem má sorte nos negócios e ameaças à paz familiar. É uma superstição fortemente enraizada na cultura

cigana e, por isso mesmo, levada muito a sério, e que vai passando de geração em geração. Superstição que se refere não só a qualquer espécie de sapo animal, como também a tudo aquilo que tenha forma de sapo.

A origem desta superstição não é muito clara, nem nunca foi objeto de qualquer estudo fenomenológico ou sociológico. Aliás, entre a Comunidade Cigana, este assunto é encarado como um tabu, pelo que é um não assunto e, muito menos, tema de conversa, nem que seja para aprofundar os motivos de tal superstição.

Muitos indivíduos de etnia cigana recusam, mesmo, pronunciar a palavra sapo ou simplesmente ouvi-la, para evitar que o dia venha a correr mal. O único termo que utilizam para se referirem aos sapos é saltantes, mas, mesmo assim em raras exceções. Admitem, apenas, pronunciar a palavra sapo quando querem insultar alguém, muitas vezes como aviso prévio do recurso à violência.

Do pouco que se sabe é que, para a Comunidade Cigana, o anfíbio está associado a rituais de bruxaria, já desde o tempo da Idade Média.

Contudo, fazendo uso da literatura referente a símbolos e a superstições, constatamos que, praticamente em todas as culturas, mitologias e crenças, as referências ao sapo são muitas e diversificadas, assumindo, variavelmente, um carácter positivo ou negativo.

Desde logo, o sapo aparece como um animal estritamente ligado ao mundo do mágico e da bruxaria. Nas imagens arquetípicas da bruxa ou do bruxo, o sapo aparece normalmente junto de um caldeirão fumegante (Anon, s/d).

Por exemplo, nas crenças esotéricas, o sapo simboliza o negativo, o infernal, que “por responder à influência de Saturno, é considerado um poderoso auxiliar nas operações de feitiçaria” (Anon, s/d).

No âmbito da mitologia o sapo “simboliza a fertilidade, a abundância, a riqueza, a prosperidade, a boa sorte, o êxito, a força, a coragem, a morte, mas também a bruxaria e a magia” (Anon, s/d).

Contudo, foi a Alquimia que pela primeira vez associou o sapo com a parte mais obscura da experiência humana. O sapo negro, em Alquimia, representa a matéria primordial ou a matéria-prima que tem que ser transmutada.

“Ao morrer, o sapo fica negro e entra em estado de putrefação, enchendo-se do seu próprio veneno, de modo que o alquimista submetia essa carcaça ao fogo do processo alquímico até o transformar num elixir capaz de matar ou salvar o indivíduo” (Anon, s/d).

Para os egípcios antigos o sapo significava a putrefação, mas a metamorfose do girino em sapo simbolizava a ressurreição (Roob, 2001).

No Extremo Oriente, concretamente na China, o sapo representa a boa sorte. Por isso, é comum encontrar uma peça, em formato de sapo, sentado de frente para a porta, por cima de um amontoado de dinheiro, para proteger e aumentar a riqueza, ao mesmo tempo em que convida o dinheiro a entrar, mas à noite deve ser virado de costas para a porta. Ainda na cultura asiática, o sapo também é considerado como um elo entre os vivos e os mortos. Aliás, existia um antigo costume asiático em colocar um sapo na boca do defunto para assegurar que o seu espírito passaria com segurança para o mundo espi-

ritual e permitir que o espírito do falecido pudesse comunicar com os seus entes queridos ainda vivos (Anon, s/d). No Japão os sapos são vistos como símbolos de boa sorte, especialmente, para os viajantes. Imagens ou amuletos eram usados em viagens longas para garantir a segurança (Anon, s/d).

Na cultura Celta o sapo era considerado senhor de toda a terra, pois acreditavam que representava a cura e que tinha poderes curativos, dada a sua ligação com a água.

Na Grécia e na Roma antigas, o sapo representava o útero da mulher. Por causa deste simbolismo, o sapo converteu-se no símbolo da parteira. Simbolismo que, provavelmente, estará na origem da associação do sapo com a bruxaria, dado que as parteiras eram peritas e grandes conhecedoras tanto do organismo feminino, como das ervas e porções que curavam ou ajudavam a abortar. As parteiras davam a vida, ajudando o ser humano no seu trânsito para a vida, mas também ajudavam na morte. Por isso, as parteiras, normalmente, eram chamadas para assistirem quem estava a morrer (Anon, s/d). Talvez por isto, em algumas zonas da Europa havia pequenas estátuas de sapos que eram deixadas em lugares sagrados pelas mulheres em procura de ajuda e de fertilidade.

No Norte da Europa, um dos critérios para identificar e acusar uma pessoa de bruxa era observar se tinha alguma mancha na pele em forma de pata de sapo. Além do mais, acreditava-se que a saliva do sapo era especialmente nociva por ser venenosa. Era visto como um animal tão terrível como a própria bruxa, pensando-se, inclusive, que ele encarnava a própria figura idolátrica do diabo, adorado pela bruxa, que o usava quer para fabricar poções, quer para alcançar os resultados esperados pela bruxaria. Na verdade, desde há muito tempo que se sabe que os sapos segregam pela pele uma substância esbranquiçada e venenosa chamada bufotenina, popularmente conhecida como “o leite de sapo”, a qual contém propriedades alucinatórias (Anon, s/d).

Durante a Idade Média na Europa, a superstição associava o sapo à figura do diabo. Pensavam que o sapo era capaz de envenenar as pessoas e, acreditam que no sapo habitava um espírito de alguma bruxa. Por isso, nessa altura, sempre que aparecia um sapo dentro de uma casa, os proprietários não só se assustavam, como, ao removê-lo, procediam com extremo cuidado com medo da ira do espírito da bruxa que habitava nele (Anon, s/d). As suas secreções tóxicas simbolizavam o mal, o demónio e a morte, bem como a miséria disfarçada da soberba e luxúria (Heinz-Mohr, 1994). Por sua vez, a crença popular medieval europeia, acreditava que a visão de um sapo era um presságio de morte. O facto de se tratar de um animal que é, particularmente, ativo durante a noite, que tem capacidade de se mover na escuridão e uma aptidão para viver na água ou na terra, facilmente era associado aos mistérios da vida e às forças do desconhecido, bem como relacionado com as energias lunares, ou seja, âmbitos muito próximos da bruxaria (Wilby, 2005).

Na interpretação popular dos sonhos, as pessoas costumam dizer que sonhar com sapos a saltar é sinal de sorte, mas sonhar com sapos dentro de casa significa o azar (Anon, s/d). Na literatura popular, o sapo simboliza a transformação do animal feio num príncipe encantado, após o beijo de uma princesa.

Perante esta variedade de simbologias e superstições, referentes aos sapos, podemos concluir que, em determinado momento da história, não terá sido difícil que a Comuni-

dade Cigana tivesse sido confrontada com uma realidade mistagógica negativa, na qual o sapo prefigurasse uma percepção de infortúnio para a vida da própria comunidade, ou para alguns dos seus elementos e esta tivesse sido perpetuada no tempo.

Atualmente, há quem afirme que “só os ciganos mais idosos, sem instrução e ostracizados é que alimentam esta crendice”, e que “as novas gerações já não acreditam” (Montenegro, 2013). Contudo, a prática da utilização dos sapos como forma para afugentar os indivíduos de etnia cigana ainda está muito enraizada em algumas zonas do país.

Alguns comerciantes, sabendo desta superstição, utilizam figuras de sapos para afugentar indivíduos de etnia cigana dos seus estabelecimentos comerciais (Público, 2000). Muitos comerciantes aferram-se a este objeto como se fosse um amuleto (Sol, 2013). Podemos observar este tipo de atitudes em várias regiões do país, com o fim de impedir a entrada de indivíduos de etnia cigana, porque sabem que esse animal é por eles repudiado (Nicolau, 2010). Em definitiva, os comerciantes aproveitam a superstição para afugentar indivíduos de etnia cigana. É uma espécie de mensagem subliminar, mas muito clara para o público-alvo, informando-lhes que ali não são bem-vindos, o que não deixa de ser uma forma de xenofobia.

Em Beja, por exemplo, onde vivem numerosas famílias de etnia cigana, a figura do sapo está espalhada por várias lojas e casas particulares, evidenciando a tensão que continua a existir naquela cidade do Baixo Alentejo. As dificuldades criadas à presença dos ciganos no Alentejo já se revestem de aspetos insólitos (Sol, 2013). Talvez, por isso, será em Beja que esta prática é mais comum ou pelo menos mais observada e relatada.

Também em Lisboa, um proprietário de um restaurante em Alcântara, após uma desavença com indivíduos de etnia cigana, e por considerar que “chamar a polícia não resolve o problema”, decidiu “experimentar uma receita mais caseira”, começou a espalhar sapos pela casa e notou logo que “alguns clientes nunca mais voltaram”. Com a presença dos sapos “é raríssimo virem, mesmo que entrem, saem o mais depressa possível assim que os veem ficam incomodados” (Sol, 2013). Ou, como refere uma proprietária de uma ourivesaria em Alvalade que, “é muito mais eficaz gastar 20 euros em sapos do que cinco mil euros em sistemas de segurança, já tive más experiências no passado e só quero proteger-me” (Sol, 2013). Em 2004, alguns diários noticiaram o facto de muitos comerciantes do Campo Grande, recorrerem aos sapos para afugentar indivíduos de etnia cigana.

Também em 2004, vários órgãos de informação relataram que em Marco de Canaveses os sapos estavam a ser utilizados para afastar indivíduos de etnia cigana. Também em vários espaços comerciais do grande Porto são observáveis os anfíbios.

Ao referir-se a esta temática, Bruno Gonçalves, vice-presidente do Centro de Estudos Ciganos, considera xenófobo e racista o hábito de recorrer a objetos para inibir a entrada de pessoas em espaços públicos: “por muito que me seja indiferente, isto deve ser denunciado” (Sol, 2013).

Nesse sentido, importante analisarmos a curta-metragem de Leonor Teles (2016) *Balada de um Batráquio* e a campanha pública contra a discriminação da comunidade cigana *Não engolimos sapos*, de forma a percebermos o panorama geral da sensibilização da comunidade portuguesa em relação aos ciganos.

É inegável que a população de etnia cigana tem sofrido inúmeras formas de discriminação ao redor do mundo, encontrando diariamente obstáculos ao efetivo exercício de seus direitos humanos nos mais variados âmbitos da sociedade, como no acesso à saúde, à educação, à habitação e ao emprego, bem como nos empecilhos que lhes são colocados na prática de suas manifestações culturais. Essas violações de direitos, embora na maioria das vezes não sejam devidamente analisadas pelas autoridades, tornam-se cada vez mais objeto de preocupação dos organismos internacionais de direitos humanos, principalmente tendo em vista que os ciganos são a minoria étnica em maior quantidade em muitos países europeus.

Dessa forma, para além das diretivas e resoluções que tratam da questão da discriminação racial (Conselho da Europa, 2000), a União Europeia promoveu a criação de importantes instrumentos jurídicos que buscam atender as demandas específicas da população cigana, como a “Década da Inclusão das Comunidades Ciganas de 2005-2015”, o “Quadro Europeu para Estratégias Nacionais para a Integração das Comunidades Ciganas até 2020” e “Os 10 princípios básicos comuns da Inclusão das Comunidades Ciganas”.

Com esses mecanismos, os Estados-membros da União Europeia são convidados a direcionar políticas públicas nacionais à população cigana, de forma a atender a sua efetiva integração à sociedade em quatro áreas principais: educação, emprego, saúde e habitação. Ademais mobilizam a ideia de que o provimento de fundos ao nível da União Europeia é essencial para esse processo de inclusão, como o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

A Plataforma Europeia para a Inclusão das Comunidades Ciganas é responsável por, desde 2008, reunir os governos nacionais, os órgãos da União Europeia, as organizações internacionais e também os representantes da sociedade civil cigana a fim de analisar os objetivos alcançados com as políticas públicas existentes e, a partir disso, incentivar a cooperação para melhorias e novas ações no sentido de inclusão da população cigana.

Ademais, é importante a atuação das ONG na verificação da atuação dos Estados na promoção de maior igualdade de direitos aos ciganos, dentre elas destaca-se a Coligação Europeia para uma Política dos Ciganos (CPRE), que reúne organizações como a Amnistia Internacional, o European Roma Rights Centre, o European Roma Minority Rights Group e a European Network Against Racism (ENAR), e atua junto às instituições da União Europeia e seus Estados-membros a fim de promover os direitos das comunidades ciganas.

Entretanto, apesar da criação de diversos documentos internacionais que visam combater as desigualdades sofridas pela etnia cigana, bem como a atuação dos Estados na promoção de políticas públicas que buscam a inclusão dos indivíduos ciganos, as práticas discriminatórias contra essa minoria étnica ainda são muito presentes, principalmente quando se tem em conta práticas cotidianas que, à primeira vista, parecem inofensivas, mas que em verdade são de profundo teor violador de direitos.

Assim, não se pode desconsiderar a capacidade dos instrumentos de direito internacional, nem os avanços já alcançados pela atuação dos Estados, dos membros de organi-

zações e da sociedade civil em promover, em um âmbito mais abrangente, uma maior inclusão e garantia de direitos aos indivíduos de origem cigana. No entanto, é importante considerar que, aliada a essas mudanças na proteção jurídica formal dos direitos da população de etnia cigana, é necessária uma mudança de mentalidade nos países que recebem tais indivíduos, a fim de se passar de uma visão negativa e marcada por estereótipos, para uma visão compreensiva, respeitosa e inclusiva, em que, na medida das respectivas diferenças, cada indivíduo tenha respeitada a sua dignidade humana.

Nesse sentido, em conjunto às recentes mudanças no panorama internacional de direitos humanos, vê-se uma movimentação de grupos na sociedade que buscam, em pequenos contextos da vida cotidiana, chamar a atenção para as demandas dos indivíduos ciganos, bem como mudar práticas há tempos consolidadas, como a questão dos sapos em estabelecimentos comerciais em Portugal.

Um exemplo significativo dessa atuação conjunta entre os instrumentos jurídicos, os órgãos institucionais, a sociedade civil e a promoção de fundos de investimento é o projeto *Não Engolimos Sapos*. Idealizado pelo fotógrafo Rui Farinha, em 2015, o projeto, com o apoio do SOS Racismo e financiamento do Alto Comissariado para Migrações – ACM, no âmbito do Fundo de Apoio à Estratégia Nacional para a Integração das Comunidades Ciganas, foi concretizado em 2016. Desde então, os membros do projeto andaram por Portugal, nos mais diversos tipos de estabelecimentos comerciais, a explicar de forma educativa e assertiva a questão discriminatória que se encontra por trás dos sapos de louça nas montras. Segundo o idealizador do projeto, a ideia nunca foi criticar ou culpar os comerciantes, mas sim sensibilizá-los para o ponto-chave da questão.

A partir dessa atuação, no decorrer do ano de 2016, os comerciantes de metade dos estabelecimentos visitados retiraram os sapos de louça, substituindo-os por tabuletas com os dizeres “Aberto a todos”, “Aberto à diversidade” ou “Fechado ao preconceito”, oferecidas pelo projeto. Ademais, muitos desses comerciantes concordaram que lhes fossem tiradas fotografias.

Para além do resultado direto positivo em um ano de projeto, com a efetiva retirada dos sapos de vários estabelecimentos, desde outubro de 2016 tem sido promovida ao redor de Portugal uma exposição com parte das fotografias e alguns dos sapos dispensados, a fim de divulgar a prática, bem como prestigiar os comerciantes que colaboraram e que, dessa forma, se estabelecem como uma referência importante dentro das suas localidades (Esquerda.net, 2016).

O ano de 2016 também foi o ano em que a curta-metragem *Balada de um Batráquio*, da realizadora portuguesa Leonor Teles, ganhou o Urso de Ouro no Festival de Cinema de Berlim, o Prémio Firebird da competição internacional de curtas-metragens do Festival de Cinema de Hong Kong e o Prémio de Melhor Filme da Mostra Competitiva Internacional do 18.º Festival Internacional de Curtas de Belo Horizonte, Brasil. A curta-metragem, de cerca de 11 minutos, mostra a cineasta Leonor Teles, que tem ascendência cigana, a entrar em estabelecimentos comerciais em Portugal e quebrar sapos de louça a fim de provocar questionamento quanto ao comportamento discriminatório em relação às pessoas de etnia cigana.

Nos termos do júri do 18.º Festival Internacional de Curtas de Belo Horizonte, Brasil, composto por Ana Lúcia Andrade, Tania Anaya e Thiago Macedo Correa:

“Utilizando elementos fabulares e relativos à memória que culminam em uma intervenção social revigorante. A jovem cineasta encara de frente a histórica xenofobia europeia, buscando estabelecer uma possibilidade de combate, convocando as novas gerações a ir contra o status de preconceitos ainda predominantes na sociedade. Pela contundente proposta e inventiva construção de uma narrativa ao mesmo tempo bem humorada e vigorosa, simples e sofisticada, o júri do 18º Festival Internacional de Curtas de Belo Horizonte elege *Balada de um Batráquio*, de Leonor Teles, como melhor filme da Competitiva Internacional” (Hardmusica, 2016).

É evidente que, nos dias de hoje, em que os meios de comunicação têm cada vez mais importância e influência na vida das pessoas, a propagação internacional de uma obra cinematográfica que trata de forma inventiva e perspicaz a questão da xenofobia contra a população de etnia cigana tem força na divulgação da temática e na sensibilização das pessoas.

Ademais, o próprio reconhecimento artístico, num festival de cinema conceituado como o Festival de Cinema de Berlim, de uma produção que trata pontualmente de um problema enfrentado pelos indivíduos ciganos tem seu papel na conscientização e na promoção das questões ciganas, dando voz a um grupo que é historicamente negligenciado nas sociedades.

Assim, é importante observar como na conjuntura atual, a partir dos instrumentos jurídicos de combate à discriminação racial, bem como dos compromissos firmados em âmbito internacional como a “Década da Inclusão das Comunidades Ciganas de 2005-2015” e o “Quadro Europeu para Estratégias Nacionais para a Integração das Comunidades Ciganas até 2020”, as questões enfrentadas diariamente pelos indivíduos ciganos têm sido alvo de preocupações que buscam mudanças mais efetivas no combate a atitudes xenofóbicas e na promoção de uma maior inclusão dessa população.

No que tange a prática de colocar sapos em montras comerciais, a qual é sutil para os cidadãos portugueses, porém duramente discriminatória para os indivíduos ciganos, todo esse arcabouço jurídico-formal é importante para reforçar as políticas públicas que se almejam consolidar. No entanto, nada disso terá efeito, a longo prazo, se a mentalidade das populações hospedeiras continuar a ver os ciganos como indivíduos diferentes, não dotados dos mesmos direitos, com práticas inferiores e que, portanto, devem ser afastados do convívio da sociedade.

Primordial, nesse sentido, uma mudança de entendimento, em que se preze cada vez mais pelo respeito aos princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade de direitos. Essa mudança leva tempo e encontra significativos obstáculos pela frente, entretanto, com ações que sensibilizem, como o projeto *Não Engolimos Sapos*, bem como a divulgação de obras de arte que tratem da temática cigana, como o curta-metragem *Balada de um Batráquio*, vemos que, com assertividade e compreensão de ambos os lados, é possível avançar no respeito pelos direitos humanos de todos sem qualquer forma de discriminação.

Se os sapos nas montras acabam por ser uma forma sutil de discriminação contra os ciganos, o uso da palavra assertiva com os comerciantes e a exposição das fotos tiradas com os mesmos, bem como a mensagem apresentada na curta-metragem premiada, não deixam de ser uma forma delicada, posto que arte, e forte, posto que contundente, de combater essa prática discriminatória ainda tão presente.

4. Conclusão

Portugal entende-se e é entendido no âmbito internacional como um país multicultural e inclusivo. Contudo, com base neste estudo, a realidade com que nos deparamos é de uma sociedade que ainda tem uma visão negativa da alteridade, uma vez que continua a discriminar a comunidade cigana, desde os preconceitos e estereótipos ainda presentes no imaginário da população não cigana, até o uso de símbolos que, de forma velada, mas consciente, violam um direito básico de qualquer cidadão de usufruir da vida em sociedade.

Diante do exposto, somos da opinião que muito há ainda para se fazer na questão da integração da comunidade cigana em Portugal. O reconhecimento desta comunidade como uma minoria étnica, a nosso ver, é primordial para o entendimento mútuo entre a comunidade cigana e a sociedade dominante, com o objetivo último de romper com o paradigma de marginalização, preconceito e discriminação que tem marcado a história secular dos ciganos em Portugal.

As legislações internacionais e regionais, bem como as políticas públicas de combate à discriminação étnica, muito têm contribuído para esse reconhecimento e desmistificação da comunidade cigana. Entretanto, é necessária também uma atuação desta comunidade no sentido de compreender o contexto e as regras da sociedade em que está inserida, sem com isso temer a perda da sua identidade cultural e étnica.

Referências

- Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (AICIDI), 2013. *Estratégia Nacional para a Integração de Comunidades Ciganas 2013-2020*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 25/2013. [em linha] Disponível em <<http://www.igfse.pt/upload/docs/2014/EstrategiaNacionalparaIntegracaoDasComunidadesCiganas.pdf>> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Anon, s/d. *Dicionário de Símbolos, Significado de Símbolos e simbologia*. [website] Disponível em <https://www.dicionariodesimbolos.com.br/sapo/> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Anon., s/d. *Dicionário de Símbolos Esotéricos*. [em linha] Disponível em <https://danyelasullivan.files.wordpress.com/2009/08/dicionario-de-simbolos-esotericos.pdf> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Bastos, J. G. P., 2010. Sobre a questão cigana. *Expresso* [em linha], n.º 1978, 25 de setembro. Disponível em <https://pt.scribd.com/doc/38271418/Expresso-Atual-Sobre-a-Questao-Cigana-n-%C2%BA1978-25-Setembro-2010> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Branco, F., 2003. *Os Ciganos e o RMG: direitos sociais e direito à diferença* [pdf], Lusíada. [em linha] Disponível em <<http://revistas.lis.ulusiada.pt/index.php/is/article/view/1077/1196>> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].

- Canotilho, M., 2011. Brevíssimos apontamentos sobre a não discriminação no Direito da União Europeia. *Revista Julgar*, n.º 14. Coimbra: Coimbra Editora.
- Comissão Parlamentar de Ética, Sociedade e Cultura, Subcomissão para a Igualdade de Oportunidades e Família, 2008. *Relatório das audições efetuadas sobre Portugueses Ciganos no âmbito do Ano Europeu para o Diálogo Intercultural*. [em linha] Disponível em Câmara Municipal da Amadora: http://www.cm-amadora.pt/images/artigos/extra/projetoscofinanciados/mediadoresmunicipais/pdf/mediadoresmunicipais_relatorio_audicoes_ptciganos.pdf [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Dias, B., Farinha, T. e Silva E., 2009. *RAXEN Thematic Study – Housing Conditions of Roma and Travellers – Portugal* [pdf]. *Númena*. [em linha] Disponível em: <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/590-RAXEN-Roma%20Housing-Portugal_en.pdf> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Dias, C., 2000. Sapos contra Ciganos. *Público* [em linha]. Disponível em <https://www.publico.pt/local-lisboa/jornal/sapos-contra-ciganos-146403> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Esquerda.net, 2016. Exposição mostra sapos “libertados” do preconceito anticigano. *Esquerda.net* [em linha], 4 de outubro, 13:39h. Disponível em <http://www.esquerda.net/artigo/exposicao-mostra-sapos-libertados-do-preconceito-anticigano/44736%20> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- HardMusica, 2016. “Balada de um Batráquio” ganha prémio de melhor filme no Brasil. *Jornal HardMusica* [em linha], 19 de agosto, 12:45. Disponível em <http://www.hardmusica.pt/cultura/cinema/33746-balada-de-um-batraquio-ganha-premio-de-melhor-filme-no-brasil.html> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Heinz-Mohr, G., 1988. *Lexikon der Symbole – Bilder und Zeichen der christlichen Kunst*, Munique, Verlag, 1988, tradução de João Rezende Costa, *Dicionários dos Símbolos, imagens e sinais da arte cristã*, São Paulo, Paulus, 1994.
- Heredia, J., 1985. *En defensa de los míos – Qué sabe Vd. de los Gitanos?* Barcelona: Ediciones.
- Liégeois, J. P., 2001. *Minoria e escolarização: o rumo cigano*. Lisboa: Centre de Recherches Tsiganes, Secretariado Entreculturas.
- Machado, P., 2001. A etnia cigana em Portugal. *Janus 2001* [em linha]. Disponível em <http://www.janusonline.pt/arquivo/2001/2001_3_3_10.html> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Magano, O., 2012. *A Integração dos ciganos em Portugal*. Comunicação apresentada no VII Congresso Português de Sociologia, Univ. do Porto, 19-22 de junho de 2012. [em linha] Disponível em <https://repositorioaberto.uab.pt/bitstream/10400.2/3193/1/PAP0806_cd.pdf> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Magano, O. e Mendes, M. M., 2016. Constrangimentos e oportunidades para a continuidade e sucesso de pessoas ciganas. *Configurações* [em linha], n.º 18, pp. 8-26. Disponível em: <<http://configuracoes.revues.org/3546>> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Magano, O. e Mendes, M. M., 2014. Ciganos e políticas sociais em Portugal. *Sociologia* [em linha], Número temático, Ciganos na Península Ibérica e Brasil: estudos e políticas sociais, pp. 15-35. Disponível em <<http://www.scielo.mec.pt/pdf/soc/vtematico/vtematico03.pdf>> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Magano, O. e Silva, L. F., 2000. A integração/exclusão social de uma comunidade cigana residente no Porto. *Associação Portuguesa de Sociologia* [em linha], pp. 11. Disponível em: <<http://www.aps>

- pt/cms/docs_prv/docs/DPR462dc7e530d4e_1.PDF> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Mendes, M. M., 2015. *Nos interstícios das sociedades plurais e desigualitárias: a situação social dos ciganos*. Viseu: Escola Superior de Educação de Viseu. [em linha] Disponível em: <<http://repositorio.ipv.pt/bitstream/10400.19/2883/4/Nosinterst%C3%ADciosdassociedades.pdf>> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Mendes, M. M., 2005. *Nós, os Ciganos e os Outros: Etnicidade e Exclusão Social*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Moscovici, S. e Perez, J., 1999. A extraordinária resistência das minorias à pressão das maiorias: o caso dos ciganos em Espanha. Em Jorge Vala, org., *Novos Racismos: Perspectivas Comparativas*. Oeiras: Celta Editora.
- Nicolau, L. F., 2010. *Ciganos e não ciganos em Trás-os-Montes: Investigação de um impasse inter-étnico*. Dissertação de doutoramento em Ciências Sociais. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro. [em linha] Disponível em https://repositorio.utad.pt/bitstream/10348/1447/1/PhD_lfnicolau.pdf [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Office of the High Commissioner for Human Rights in cooperation with the International Bar Association (2003). *Human Rights in The Administration Of Justice: a Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors And Lawyers*. Nova Iorque, Geneva: United Nations. Tradução portuguesa de Raquel Tavares, *Direitos Humanos na Administração da Justiça: Manual de Direitos Humanos para Juízes, magistrados do Ministério Público e Advogados*, volume II, Lisboa, Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria-Geral da República, 2007.
- Oliveira, B. N., Gomes, C. M. e Santos, R. P., 2015. *Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste: Teoria e Prática. Capítulo V: O Princípio da Igualdade e o Princípio da Proibição da Discriminação*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Roob, A., 1996. *The Hermetic Museum, Alchemy & Mysticism*. Tradução portuguesa de Teresa Curvelo, *O Museu hermético: Alquimia & Misticismo*. Colónia: Taschen, 2001.
- Rosário, E., Santos, T. e Lima, S., 2011. *Discursos do Racismo em Portugal: Essencialismo e inferiorização nas trocas coloquiais sobre categorias minoritárias*. Lisboa: Alto-Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural.
- Silva, M. C., Sobral, J. M. e Ramos, M., 2008. Ciganos e não ciganos: imagens conflituosas em contextos de vizinhança – o bairro social da Atouguia, Guimarães. Em *Mundos Sociais: Saberes e Práticas, VI Congresso Português de Sociologia*. Lisboa: UNL/FCSH.
- Sol, 2013. *Sapos: O tabu da etnia cigana*. Sol [em linha], 11 de junho. Disponível em <https://sol.sapo.pt/noticia/77785/saposotabudaetniacigana> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Trindade, M., 2001. Portugal, uma sociedade multicultural. *Janus 2001* [em linha]. Disponível em <http://www.janusonline.pt/arquivo/2001/2001_3_3_18.html> [Consultado a 20 de fevereiro de 2017].
- Wilby, E., 2005. *Cunning Folk and Familiar Spirits*. Londres: Sussex Academic Press.

Painel 5

MAR COMO VETOR ESTRATÉGICO

Portugal, *Hypercluster* do Mar e Política Marítima Europeia

Lisa Henriques

De acordo com o pensamento estratégico há uma vocação marítima europeia baseada em 500 anos de história.

Presente a *Convenção da Organização Marítima Consultiva Intergovernamental*, adotada pela Conferência Marítima das Nações Unidas realizada em Genebra em 6 de março de 1948, e ratificação, da *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*, de 10 de dezembro de 1982, assinada por Portugal na mesma data, e o *Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da Convenção*, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 28 de julho de 1994 e assinado por Portugal em 29 de julho de 1994 e *Decreto n.º 59/97*, de 31 de outubro, aprova para adesão a *Convenção para a Protecção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste*, de 22 de setembro de 1992, entre outra legislação relevante ou em elaboração desde 1993, em 2007 propõem-se uma reestruturação da regulamentação das águas europeias.

Procura-se abranger o sector das pescas, turismo e energia entre outros de forma a conseguir aproveitar ao máximo o nosso potencial marítimo e ajudar a Europa a enfrentar alguns dos maiores desafios com que se confronta (Joe Borg, Comissário para os Assuntos Marítimos).

Aspetos Geográficos:

A Europa é um continente marítimo; 22 Estados-membros têm faixa costeira; 2/3 das fronteiras da UE são marítimas e a jurisdição dos Estados-membros atua mais sobre os espaços marítimos que sobre os espaços terrestres.

Tal como os problemas ambientais, de transporte ou de segurança atravessam fronteiras administrativas em terra, também o fazem no meio marinho. A Europa tem um património marítimo que deve proteger face aos novos desafios que vai enfrentar.

Aspetos económicos:

O mar tem um peso económico essencial na UE. As regiões marítimas são responsáveis por cerca de 40% do PIB europeu e as atividades marítimas – com exceção das matérias-primas – representam cerca 4% do PIB da UE. A Economia do Mar apresenta-se como um sector em expansão, nomeadamente na materialização do *Hypercluster* da Economia do Mar Português, as economias europeia e mundial uma vez que a maioria do comércio internacional utiliza vias marítimas.

A UE detém um importante peso económico nas áreas do transporte marítimo, da construção naval, do turismo costeiro e das energias *offshore* e o potencial de crescimento

das atividades económicas ligadas ao mar é considerável. Sector que não obstante, enfrenta problemas de sustentabilidade – a pressão sobre os recursos e atividades existentes é cada vez maior – e a concorrência internacional cada vez mais forte. É assim necessário uma política industrial com fortes investimentos para manter a competitividade da economia europeia e a criação de emprego.

1. Aspetos Políticos e Geoestratégicos

O desenvolvimento sustentável é um objetivo essencial na agenda da União Europeia e os assuntos marítimos podem desempenhar um papel fundamental para alcançar esse objetivo. O mar tem um potencial enorme ao nível das energias renováveis: o vento, as ondas e as marés são recursos que podem ajudar a UE a conseguir que 20% do consumo total de energia seja produzido por energias renováveis até 2020.

É importante garantir que a manutenção dos *stocks* de pescado para que a atividade piscatória seja sustentável. Por outro lado, o transporte marítimo é um sector que gera muita poluição e o turismo é igualmente uma atividade muito dependente da sustentabilidade. A ação da União Europeia ao nível do mar tem sido dispersa por várias políticas e, tal como já existe para outros domínios, a ideia de uma política integrada para os assuntos marítimos ganhou força. Adicionalmente, se os Estados-membros atuarem juntos podem tirar benefícios de uma política comum neste domínio, por exemplo, são necessários recursos consideráveis para desenvolver a investigação e a ciência marinha bem como novas tecnologias para melhorar a sustentabilidade do meio marinho. Por outro lado, a cooperação com os países terceiros deve ser coerente e integrada para evitar ações contraditórias.

As interações entre as diferentes atividades marítimas são muito fortes. Por exemplo, a construção ou extensão de portos e marinas, a ancoragem de gaiolas para aquicultura ou a instalação de parques eólicos, todas poderão ter impacto nos recursos pesqueiros através da destruição dos bancos de pesca e/ou da degradação da qualidade da água.

As consequências poderão obrigar a deslocar a atividade pesqueira para outra área ou reduzir o espaço disponível para as atividades recreativas. O impacto socioeconómico negativo pode refletir-se em toda a região. Manter o mar como fonte de emprego, de crescimento económico e de competitividade para as empresas europeias, implica um meio marinho saudável, caso, por exemplo, do sector da pesca onde é essencial garantir a conservação dos *stocks* de pescado. O turismo apresenta igualmente um peso económico importante e um potencial de crescimento ainda considerável. Mas esse potencial de crescimento depende também da qualidade ambiental no litoral. Para que a Europa seja o primeiro destino turístico do mundo, é preciso garantir a sustentabilidade do turismo nas zonas costeiras. E por outro lado, o sector turístico está também ligado à construção naval ao nível dos navios de cruzeiro e da navegação de divertimento. A indústria ligada ao mar engloba, entre outros, os transportes, a construção naval e as infraestruturas (portos e acessos). O mar tem também um papel essencial na produção e no fornecimento de energia para a UE uma vez que o abastecimento energético se faz essencialmente por via marítima. Mas, para defender o meio marítimo, a cooperação entre os Estados-membros

é essencial. Além dos riscos de poluição marítima, é preciso considerar o potencial de ações criminosas como o terrorismo, o contrabando e o tráfico de seres humanos. O mar é um espaço internacional e por isso a UE deve usar os diferentes instrumentos de política externa já existentes – PESC, política de cooperação ao desenvolvimento, política de vizinhança, política comercial e política de alargamento. Por um lado, trata-se de fazer respeitar as regulamentações já existentes e por outro, colocar na agenda internacional novos tipos de medidas, nomeadamente, o desenvolvimento sustentável no âmbito do mar. Além de melhorar a coerência entre as diferentes políticas ligadas ao mar, a Comissão Europeia pretende criar novos instrumentos para a futura política marítima:

Em primeiro lugar, uma rede europeia de observação e de dados sobre o mar para aperfeiçoar as informações relativas às atividades marítimas. Esta rede deveria ser aberta a todos os atores envolvidos nas atividades marítimas na União Europeia. Em segundo lugar, um sistema de ordenamento espacial dirigido às zonas costeiras para as atividades marítimas nas águas sob jurisdição ou controlo dos Estados-membros.

Alicerçado numa abordagem ecossistémica, contemplaria o licenciamento, a promoção ou a restrição de atividades marítimas. Portugal participou no Livro Verde através de um memorando realizado em parceria com Espanha e França. O memorando apontou três eixos principais: o desenvolvimento de uma visão e de uma ação europeia comuns nos desafios marítimos; a promoção de uma economia marítima sustentável através de um transporte marítimo de qualidade e respeitador do ambiente, da exploração sustentável dos recursos, de uma política coordenada de vigilância e de segurança, do reforço da segurança, da promoção das indústrias e tecnologias marinhas e, por último, da promoção das atividades de lazer; o desenvolvimento dos sistemas de previsão oceanográfica e da investigação científica marinha.

A nível nacional, o oceano foi identificado como um dos três fatores de referência no Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego (PNACE). Além disso, o governo aprovou, a 16 de novembro de 2006, a Estratégia Nacional para o Mar alicerçada numa abordagem integrada das várias políticas nacionais, projetando o mar como um dos principais motores de desenvolvimento do país.

A Estratégia Nacional para o Mar assenta em três pilares estratégicos: o conhecimento; o planeamento e o ordenamento espaciais; e, a promoção e a defesa ativas dos interesses nacionais. Para a implementação da estratégia foram selecionadas oito ações: a sensibilização e mobilização da sociedade para a importância do mar; a promoção do ensino e divulgação nas escolas de atividades ligadas ao mar; a promoção de Portugal como um centro de excelência de investigação das ciências do mar da Europa; o planeamento e ordenamento espacial das atividades; a proteção e recuperação dos ecossistemas marinhos; o fomento da economia do mar; a aposta nas novas tecnologias aplicadas às atividades marítimas; e, a defesa nacional, a segurança, a vigilância e a proteção dos espaços marítimos sob soberania ou jurisdição nacional.

Analisar *O Mar no Pensamento Estratégico* de forma a alcançar uma base sustentável para a implementação de políticas comunitárias e perceber de que forma podemos responder aos desafios ambientais e de segurança.

2. Política Marítima Europeia

Nas prioridades estratégicas da Comissão Europeia para o mandato 2005-2009 ficou consagrada a necessidade da Europa desenvolver uma economia marítima mais forte, através de uma política integrada, ambientalmente sustentável e assente na excelência da investigação científica marinha e na tecnologia.

Em 2005, foi pela primeira vez instituída a pasta dos Assuntos Marítimos, atribuída ao Comissário Joe Borg e, em junho de 2006, foi lançado à discussão pública, por um período de cerca de um ano, o Livro Verde da Comissão intitulado *Para uma futura política marítima da União: uma visão europeia para os oceanos e mares*.

Portugal desde há muito que vem defendendo, de forma inequívoca, esta visão holística, que promove uma visão transversal dos mares e oceanos. Esta foi, aliás, uma das ideias chave contidas na contribuição conjunta apresentada por Portugal, Espanha e França em abril de 2005, assim como na posição nacional elaborada já este ano sobre o referido Livro Verde.

A Estratégia Nacional, adotada pelo governo português em 16 de novembro de 2006, assim como a criação da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar e do Fórum Permanente para os Assuntos do Mar a ela associado, aberto a toda a sociedade civil, são o Estado português, membro das Nações Unidas, considera da maior importância para a segurança internacional a manutenção da paz, a resolução dos conflitos e o reforço do prestígio e da atuação da ONU. Neste quadro, as Forças Armadas Portuguesas têm dado e continuarão a dar um contributo fundamental, quando, sob a sua bandeira, participam em operações humanitárias e missões de apoio à paz favoráveis à segurança e estabilidade global e regional igualmente alicerçadas numa abordagem integrada das várias políticas sectoriais.

Durante a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, foi reconhecida de forma clara a necessidade de uma abordagem integrada para os assuntos marítimos.

Nesse sentido, foram dados passos concretos para a definição de uma Política Marítima Europeia, com base no Plano de Ação apresentado pela Comissão em outubro de 2007.

A Presidência Portuguesa levou a cabo diversos eventos no segundo semestre de 2007, com destaque para uma conferência ministerial que teve lugar em Lisboa a 22 de outubro, que permitiu a divulgação dos resultados da consulta pública do Livro Verde e a indicação dos sectores prioritários a seguir. O Conselho Europeu, nas suas conclusões de dezembro de 2007, congratulou-se com a comunicação da Comissão intitulada *Uma política marítima integrada para a União Europeia* e com a proposta de plano de ação que estabelece as primeiras medidas concretas para o desenvolvimento de uma abordagem integrada das questões marítimas. A ampla participação na consulta pública que antecedeu a apresentação da Comissão e o debate global realizado na Conferência Ministerial de Lisboa refletiram o interesse demonstrado pelas partes interessadas no desenvolvimento dessa política.

A futura política marítima integrada deverá assegurar as sinergias e a coerência entre as políticas sectoriais, criar valor acrescentado e respeitar plenamente o princípio da sub-

sidiariedade. Além disso, deverá ser concebida como um instrumento para fazer face aos desafios que se colocam ao desenvolvimento sustentável e à competitividade da Europa.

Deverá atender, em especial, às diferentes especificidades dos Estados-membros e às regiões marítimas específicas que deverão exigir uma maior cooperação, nomeadamente as ilhas, os arquipélagos e as regiões ultraperiféricas, e bem assim à dimensão internacional. O Conselho Europeu congratula-se com a conclusão dos trabalhos sobre a Diretiva-Quadro *Estratégia para o Meio Marinho*, que constitui o pilar ambiental desta política. O Conselho Europeu convida a Comissão a apresentar as iniciativas e as propostas constantes do plano de ação e exorta as futuras presidências a trabalharem no estabelecimento de uma política marítima integrada para a União. Convida-se a Comissão a apresentar ao Conselho Europeu, no final de 2009, um relatório sobre os progressos alcançados neste domínio. A Comissão Europeia publicou a 15 de outubro de 2009, um relatório onde faz o balanço da política marítima integrada da UE nos últimos dois anos e traça o seu rumo futuro. Acompanham o relatório um conjunto de propostas sobre dois aspetos fundamentais desta política – a integração transetorial e transnacional da vigilância marítima e a dimensão internacional da política marítima comunitária. Estes três documentos mostram claramente como a política marítima integrada pode libertar o potencial económico do vasto espaço marítimo e costeiro da Europa, garantindo simultaneamente a segurança das águas que a banham com uma nova dinâmica de governação e a exploração das sinergias das várias políticas que têm o mar como elemento.

O Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, afirmou: “O lançamento, a todos os títulos inédito, de uma tão ambiciosa política marítima integrada é uma grande realização da atual Comissão. Constitui também um desafio para a próxima Comissão. A política marítima é um elemento indispensável de uma política energética e climática sustentável. Estou convicto de que o que já conseguimos nos permitirá lançar com vigor e confiança as próximas etapas. Quero, por exemplo, que as autoestradas do mar se tornem realidade. Em prol de uma utilização responsável e útil dos mares e dos oceanos, temos de ordenar o espaço marítimo, promover a integração transfronteiriça e transnacional da vigilância marítima e construir uma rede de observação e dados do meio marinho”. O Comissário para os Assuntos Marítimos e as Pescas, Joe Borg, salientou que “a política marítima integrada europeia conseguiu já, apesar de recente, alterar a forma como a Europa vê o seu património marítimo e colocar as questões marítimas num lugar cimeiro a agenda comunitária. Os seus excelentes começos instigam-nos a pensar no seu futuro com mais ambição e ousadia e a procurar ir mais longe numa ação concertada para bem do meio marinho, da economia marítima e da segurança no mar”. O relatório de balanço apresentado em outubro analisa os resultados de dois anos de política marítima integrada e estabelece seis orientações políticas estratégias para o futuro.

- 1) Integração da governação marítima: às instituições comunitárias, Estados-membros e regiões costeiras cabe uma responsabilidade especial por assegurar a integração da política marítima a montante e a adoção de uma visão coerente e comum dos assuntos marítimos, contrariando a tendência prevalecte para se pensar a política de forma sectorial e compartimentada. É necessário, assim, criar

- estruturas eficazes de colaboração transectorial e consulta, para se poderem explorar as sinergias das várias políticas sectoriais com impacto no mundo marítimo.
- 2) Criação de instrumentos políticos transectoriais, nomeadamente nas áreas do ordenamento do espaço marítimo, dos conhecimentos e dados marinhos e da vigilância marítima integrada.
 - 3) Definição dos limites das atividades marítimas para garantir a sustentabilidade: no quadro da Diretiva-Quadro de estratégia marítima, essa delimitação assegurará que não são autorizadas atividades marítimas sem se avaliar efetivamente o seu impacto cumulativo no meio marinho.
 - 4) Desenvolvimento de estratégias regionais assentes nas bacias marítimas: será necessário adaptar as prioridades e os instrumentos da política marítima ao contexto geofísico, económico e político das grandes bacias marítimas europeias.
 - 5) Desenvolvimento da dimensão internacional da política marítima integrada: a liderança da UE nos assuntos marítimos a nível mundial, nomeadamente o combate às alterações climáticas e a preservação da biodiversidade marinha, irá reforçar significativamente a sua posição nas relações multilaterais e bilaterais.
 - 6) Recentragem no crescimento económico sustentável, no emprego e na inovação: a UE deverá ter um programa global e coerente para a economia marítima, que promova o transporte marítimo intraeuropeu, estimule o investimento em navios embandeirados na UE e na construção naval, leve avante o projecto de navios ecológicos, interligue mais estreitamente as políticas comunitárias de energia e de combate às alterações climáticas com a política marítima e assegure que no debate da política de coesão territorial figurem em toda a sua dimensão as zonas marítimas e costeiras.

Em 2010 será publicado um documento que detalhará estas seis orientações estratégicas.

A Agência Europeia de Segurança Marítima assegura a redução da poluição proveniente dos navios, o que é parte integrante da Política Marítima de Segurança da União Europeia que teve início em 1993. Para reduzir o risco de poluição marinha a EMSA providência assistência técnica à Comissão Europeia e aos 27 Estados-membros na implementação, monitorização, desenvolvimento e evolução de legislação relevante tanto a nível da União Europeia como internacional. É nosso intuito desenvolver a questão ambiental nos próximos capítulos. Com o objetivo de promover a integração da vigilância marítima, a Comissão definiu um conjunto de princípios orientadores que ajudarão os Estados-membros a estabelecer um ambiente comum de intercâmbio de informações para as suas várias autoridades de vigilância e fiscalização. É prática ainda corrente nos Estados-membros que cada autoridade que fiscaliza e vigia atividades exercidas no mar recolha os dados conexos isoladamente das suas homólogas. Se esses dados fossem partilhados, as atividades de fiscalização e vigilância seriam mais eficazes e menos onerosas. O intercâmbio de dados e a interoperabilidade dos sistemas de vigilância colocam, contudo, alguns problemas de ordem tecnológica, jurídica e de segurança. A proposta da Comissão identifica estes problemas e avança com soluções. Se fizerem bom uso

dos sistemas existentes, as diferentes comunidades de utilizadores – dos controlos fronteiriços às pescas, do transporte marítimo ao combate à imigração irregular e das alfândegas à defesa – poderão ganhar uma perceção mais apurada do mundo marítimo e assim reforçar a sua eficácia operacional. Entre outras iniciativas, prepara-se já o lançamento de dois projetos-piloto para testar na prática a integração da vigilância marítima, um no Mediterrâneo e suas aproximações atlânticas e outro numa bacia marítima do norte da Europa. A Comissão publicou igualmente um documento de estratégia que discute a forma de assegurar que a UE exerça uma influência mais forte na arena internacional nas matérias relacionadas com o mar, a fim de reforçar a governação global dos oceanos e mares. Essa seria a melhor garantia de salvaguarda dos interesses económicos, ecológicos e sociais da UE na esfera marítima. A Comissão destaca um conjunto de aspetos para os quais são claramente necessárias soluções internacionais, designadamente a proteção da biodiversidade marinha, incluindo no alto mar, as alterações climáticas, a segurança no mar, a promoção de condições de trabalho decentes a bordo e a investigação marinha. Passa também em revista os instrumentos de que dispõe aos níveis internacional, regional, bilateral e de vizinhança para levar a bom termo a sua estratégia e as iniciativas que prevê tomar prioritariamente para promover uma governação marítima sustentável ao nível mundial e a sustentabilidade nas seguintes áreas: Ambiente, *Clusters* Marítimos, Emprego, Energia, Inovação Internacional, Mudanças Climáticas, Oceano de Oportunidades, Pescas, Portos, Portugal, Regiões Costeiras, Transportes Marítimos e Turismo nas Regiões Costeiras.

3. Conclusão

As regiões no centro da política marítima europeia, de acordo com as políticas regionais, definem uma nova abordagem em que a união europeia é responsável se pretende manter a sua legitimidade, assim caminha-se para a legislação vinculativa.

É imperativo alcançar uma base de sustentabilidade capaz de responder aos desafios que se apresentam neste momento histórico em que o Oceânico Atlântico pode vir a perder a sua circulação termohalina devido às alterações climáticas, este desafio ambiental representa a perda de predominância do Atlântico para o Oceano Pacífico logo reformular ou aprofundar a política centrada no *hypercluster* da Economia do Mar no sentido de reativar a nossa centralidade, pode reequilibrar o balanço. Esta alteração qualitativa pode determinar uma nova dinâmica capaz de revelar um novo papel para a União Europeia, como última salvaguarda da sua legitimidade ativa.

Referências

- APA, s/d.. *Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável – ENDS 2015*. Agência Portuguesa do Ambiente (APA). Disponível em <http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=143&sub2ref=734>.
- Art, R. J., 1985. *International Politics*. Boston, Toronto: Little, Brown & Company.
- Bull, H., 1995. *The Anarchical Society*. Londres: Macmillan Press.

- Charnay, J. P., 1990. *Métastratégie, Systèmes, Formes et principes de la guerre féodale à la dissuasion nucléaire*. Paris: Institut de Stratégie Comparée.
- Constant, B., 2001. *A Liberdade dos Antigos Comparada à Liberdade dos Modernos*. Coimbra: Edições Tenacitas.
- Correia, P. P., 2002. *Manual de Geopolítica e Geoestratégia*. Lisboa: Quarteto.
- Cotau-Bégarie, H., 1999. *Traité de Stratégie*. Paris: Institut de Stratégie Comparée.
- Ek, R., 2000. A revolution in military geopolitics? *Political Geography*, n°19, pp. 871-874.
- Ham, P., 2001. Security and Culture or, Why NATO won't last. *Security Dialogue*, 32(4), pp. 393-406.
- Handel, M. I., 1989. *War, Strategy and Intelligence*. Londres: Frank Cass and Company Limited.
- Huntzinger, J., 1987. *Introduction aux relations internationales*. Paris: Editions du Seuil.
- Klein, B. S., 1994. Strategic Studies and World Order. *Cambridge Studies in International Relations*.
- Korany, B., 1987. *Analyse des relations internationales*. Montreal: Gaetan Morin Editeur.
- Kugler, R. L., 2002. Dissuasion as a Strategic Concept. *Strategic Forum* n°196, Dezembro. Institute for National Strategic Studies, National Defence University.
- Kugler, R. L., 2002. National Security in a Globalizing World of Chaos: The US and European Response. Em Peter van Ham e R. L. Kluger, *Western Unity and the Transatlantic Security Challenge*. The Marshall Center Papers n°4. George C. Marshall European Center for Security Studies.
- Lourenço, E., 2002. *Chaos and Splendor and Other Essays*. Fall River, Massachusetts: CPSC, UMD, RPI Printing.
- Magalhães, J. C., 1995. *A Diplomacia Pura*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Nassuer, O. e Gourlay C., 2001. *Controversy over EU access to NATO capabilities*. ISIS.
- NATO, 2002. *Prague Summit, 21-22 November 2002*. Bruxelas: NATO Office of Information and Press. Disponível em <http://www.nato.int/cps/en/natohq/57772.htm>.
- Pasquino, G., 2002. *Curso de Ciência Política*. Cascais: Principia.
- Pasquino, G. 1999. Un Sistema Politico Incompiuto: l'Unione Europea. *Società dell'Informazione*, vol. VII, n°4.
- Poirier, L., 1987. Quelques Questions de Stratégie Théorique. *Nação e Defesa* n.º 41, pp. 117-128.
- Sachetti, A. E., 1995. *Segurança Europeia (1989-1995)*. Lisboa: ISCSP.
- Simon, J., 1991. *European Security Policy after the revolution of 1989*. Washington D.C: The National Defence University Press.
- Tzu, S., 1993. *A Arte da Guerra*. Sintra: Publicações Europa-América.
- Venusberg Group, 2000. *Enhancing the European Union as an International Security actor. A strategy for action*. Gutersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.

A ZOPACAS e a Segurança do Atlântico Sul: o Caso da Serra Leoa

Maurício Vieira

1. Introdução

Estabelecida pela ONU em 27 de outubro de 1986 por meio da *Resolução 41/11*, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) tem o objetivo de criar e manter a proteção da costa leste da América do Sul e costa oeste de África a partir da não proliferação de armas nucleares, além de “ampliar o espaço geoestratégico (...), centrado essencialmente na vertente da segurança marítima e da cooperação estratégica para o desenvolvimento sustentado” (Almeida e Bernardino, 2013). No entanto, os 24 países¹ integrantes desta zona regional apresentam desafios particulares, mas que, quando integrados, apontam para a necessidade de uma ação conjunta, compartilhada e com o objetivo de, principalmente, defender os interesses nacionais a partir de uma perspectiva regional. Neste contexto, a criação da ZOPACAS representou não somente o reavivamento da agenda de segurança marítima nos países do hemisfério sul (Pimentel, 2015), mas também o confronto direto à principal potência militar mundial, uma vez que os EUA votaram contra à *Resolução da ONU 41/11*; enquanto Bélgica, França, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Alemanha e Portugal abstiveram-se daquela votação (Almeida e Bernardino, 2013). Diante deste cenário, cada país da costa oeste africana e da costa leste americana representa um desafio à sua consolidação, uma vez que “a ZOPACAS padece de problemas de institucionalização, agravados pela falta de capacidades materiais” (Pimentel, 2015). Com base no processo de securitização (Waever, 2011), o presente artigo analisa a criação da ZOPACAS e sua relação com o contexto serra-leonês para argumentar que as instabilidades política e securitária deste país têm impacto negativo na atuação da ZOPACAS, por evidenciar tanto a presença militar estatal quanto a fragmentação desta região a partir da presença de organismos internacionais, principalmente a ONU.

2. Securitização: um Processo Regional?

Promover o debate sobre o processo de securitização é possibilitar uma compreensão acerca da identificação de diversos objetos de análise nos Estudos de Segurança

1 A ZOPACAS é composta pelos seguintes países: África do Sul, Angola, Argentina, Benim, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai (Ministério das Relações Exteriores, 2017).

Internacional (ESI). Esta premissa inicial encontra fundamento a partir de Buzan e Hansen (2012), ao argumentarem que os ESI “surgiram de debates sobre como proteger o Estado contra ameaças externas e internas após a Segunda Guerra Mundial” (Buzan e Hansen, 2012, p. 33). Desde o final de 1940, os ESI estruturam-se em quatro questões, sejam estas implícitas ou explícitas. De acordo com os autores, a primeira questão centra-se em privilegiar o Estado como objeto de referência e “a constituir algo que precisa ser assegurado: a nação, o Estado, o indivíduo, o grupo étnico, o meio ambiente ou o próprio planeta” (Buzan e Hansen, 2012, p. 37). A segunda refere-se a incluir tanto ameaças internas e externas, seguida da expansão da segurança para além do setor militar e do uso da força para, finalmente, assumir que a segurança deve ser vista como relacionada à dinâmica de ameaças, perigos e urgência (Buzan e Hansen, 2012, pp. 37-39).

Com base nesta perspectiva e nas quatro questões que norteiam o debate dos ESI, encontra-se o contributo da Escola de Copenhague e seu respetivo “processo de securitização” e “teoria dos complexos regionais”. Seguindo Buzan e Hansen (2012), a Escola de Copenhague posicionava-se de forma intermediária entre o estadocentrismo tradicional e as reivindicações em favor da segurança individual ou global dos tradicionais Estudos Críticos de Segurança e Pesquisa da Paz. Assim, para Buzan e Hansen (2012), a teoria da securitização baseia-se na tríade da teoria dos atos da fala, na compreensão schmittiana de segurança e política excecional e nos debates de segurança tradicionalistas.

“Combinando essa tríade, o conceito de segurança geral da ‘segurança’ bebe da sua constituição no contexto do discurso de segurança *nacional*, o que implica uma ênfase na autoridade, na confrontação – e na construção – de ameaças e inimigos e na capacidade de tomar decisões e adoção de medidas de emergência. A segurança possui uma força discursiva e política específica e é um conceito que faz algo – securitiza – em vez de ser uma condição objetiva (ou subjetiva)” (Buzan e Hansen, 2012, p. 323).

Desta forma, como salienta Tanno (2003, p. 50), a perspectiva teórica formulada pela Escola de Copenhague pode ser caracterizada como abrangente, por sustentar que as ameaças à segurança têm origem não apenas na esfera militar, mas também nas esferas política, econômica, ambiental e societal. Por mais que o contributo da Escola de Copenhague tenha surgido no contexto europeu, a perspectiva de securitização não se restringe a este objeto de análise, permitindo o diálogo em outras áreas geográficas ao se perceber tanto a construção de ameaças quanto a construção de estruturas capazes de minimizar o impacto causado por estas ameaças criadas. Por construção, entende-se conforme Tanno (2003, p. 57) explica: “processos de construção de questões de segurança ocorrem, primordialmente, por meio de discursos proferidos pelos atores mais interessados em estabelecer as agendas de segurança. Questões políticas podem, portanto, sofrer processos/movimentos de ‘securitização’ ou ‘dessecuritização’”.

Para entender esse processo, Wæver (1999; 2011) assume que a abordagem de securitização aponta para a natureza inerentemente política de qualquer designação de questões de segurança e, portanto, coloca uma questão ética para os analistas, tomadores de decisão e ativistas: “por que definir ‘uma’ questão como questão de segurança?

Quais são as implicações de tal definição? E, não obstante, quais as implicações de uma questão não ser sido definida como sendo de segurança?” (Wæver, 1999, p. 334). A partir desta exposição, as questões tornam-se securitizadas seguindo um processo *top-down* estruturado em três fases: “não politizado”, “politizado” e “securitização”. A perspectiva *top-down* representa que o Estado ainda é o ator determinante das questões de segurança, mesmo que este seja influenciado por outras dinâmicas do sistema internacional. De acordo com Buzan *et al.* (1998), na primeira fase – “não politizada” – não existe um debate público porque o Estado não a insere na agenda política. A partir do momento em que o Estado insere o debate na agenda pública, sendo necessária uma decisão governamental, a questão torna-se “politizada”. Para a terceira fase – “securitização” – há uma construção discursiva da qual a questão não apenas incluída na agenda securitária, mas está atrelada à existência de uma ou mais estratégias, ameaças, riscos e dinâmicas.

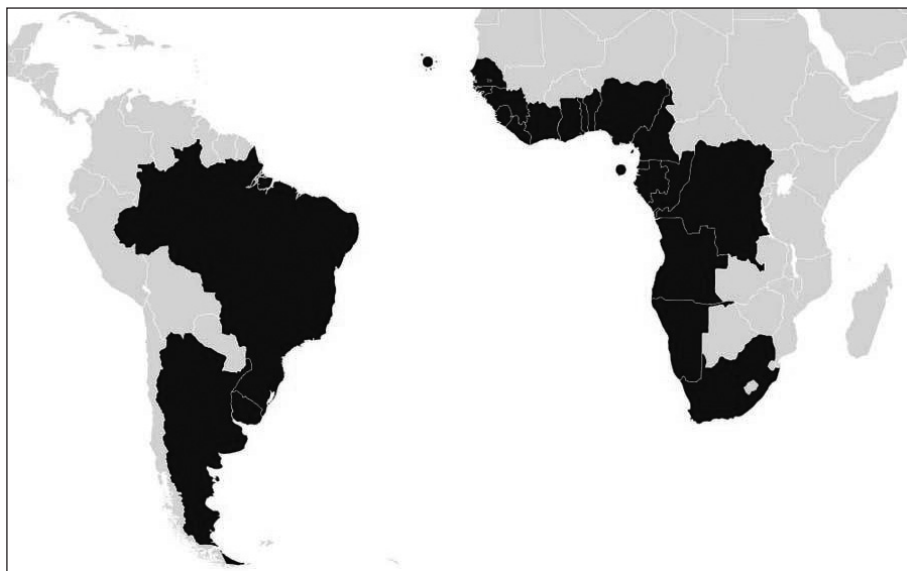
A partir do processo de securitização acima apresentado, o contributo desta análise avança no sentido de assimilar esta perspectiva no âmbito do que Buzan e Wæver (2003) estabeleceram por “complexos regionais de segurança” (CRS). É objetivo deste artigo analisar a criação e construção da ZOPACAS como um processo de securitização a partir de um complexo regional de segurança. Neste sentido, os CRS são definidos como por padrões duradouros de amizade e inimizade assumindo a forma de padrões subglobais, geograficamente coerentes de interdependência de segurança (Buzan e Wæver, 2003, p. 45). Para exemplificar este conceito, os autores argumentam que o caráter particular de um CRS será muitas vezes afetado por fatores históricos – relações interestatais conflituosas ou estáveis. Neste sentido, a formação de um CRS deriva da interação entre, por um lado, a estrutura anárquica e suas consequências de equilíbrio de poder e, por outro, as pressões de proximidade geográfica local (Buzan e Wæver, 2003, p. 45). Como interpreta Tanno (2003), os CRS resultam da estrutura anárquica do sistema internacional moderno e consistem em estruturas anárquicas em miniatura ou subsistemas. Fazem parte, portanto, de um nível intermediário de análise, localizado entre as dinâmicas interestatais e sistêmicas de segurança, bem como doméstico, Estado-Estado, entre regiões e o papel de potências externas. Por mais que o conceito de CRS tenha sido formulado após a criação da ZOPACAS, a perspectiva conceptual permite compreender a dinâmica internacional a partir do posicionamento das potências globais. Como salientam Buzan e Wæver (2003, p. 47), o nível regional é crucial na definição das opções e consequências da projeção das suas influências e rivalidades para o resto do sistema, uma vez que o nível regional é não só importante para os Estados que integram esse subsistema regional, mas também o é substancialmente importante para as potências globais.

3. A ZOPACAS: Criação e Desafios

Com base na interpretação da dinâmica internacional a partir de uma perspectiva securitária e do estabelecimento de complexos regionais de segurança, o presente artigo localiza a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) inserida

neste cenário. Por mais que a sua criação tenha sido anterior à formulação deste debate teórico/conceitual, entende-se inserir a ZOPACAS neste debate que é fundamental para compreender não somente a formação deste complexo regional de segurança como também os aspectos culturais e geoestratégicos pertencentes à esta área marítima e a relação de influência que exerce diante das potências globais (figura 1).

Figura 1 – Mapa da ZOPACAS



Fonte: DefesaNet (2013).

De acordo com a *Resolução 41/11* da ONU, que estabeleceu a criação da ZOPACAS, são identificados seis pontos classificados e divididos por – no âmbito deste artigo –, cinco motivações e um fator de influência. As motivações destacam i) a importância da promoção da paz e da cooperação no Atlântico Sul em benefício de toda a humanidade e, em particular, dos povos da região; ii) a necessidade de preservar a região da militarização, da corrida armamentista, da presença de bases militares estrangeiras e, sobretudo, de armas nucleares; iii) o reconhecimento do interesse e da responsabilidade dos Estados da região em promover a cooperação regional para o desenvolvimento econômico e a paz; iv) a aplicabilidade dos princípios e normas do Direito Internacional ao espaço oceânico, em particular o princípio da utilização pacífica dos oceanos; e v) o fortalecimento da paz e da segurança internacionais e para a promoção dos princípios e propósitos das Nações Unidas. Aos cinco pontos, acrescenta-se o fator de influência, o qual relaciona-se com a independência da Namíbia e a eliminação do regime racista do *apartheid* como condições essenciais para garantir a paz e a segurança do Atlântico Sul (UN, 1986).

As motivações e o fatores de influências identificadas acima encontram suporte a partir do Tratado de Tlatelolco², do Tratado da Antártida³ e do Tratado de Pelindaba⁴, os quais também formalizaram o compromisso dos países que integram a ZOPACAS em construir uma região sul-marítima livre de armas nucleares. Desde a formalização desta zona, foram realizadas reuniões ministeriais no Brasil (Rio de Janeiro, 1988; Brasília, 1994), Nigéria (Abuja, 1990), África do Sul (Somerset West, 1996), Argentina (Buenos Aires, 1998), Angola (Luanda, 2007) e Uruguai (Montevidéu, 2013). Como salientou o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antônio de Aguiar Patriota, na VII Reunião da ZOPACAS, realizada em Montevidéu, em 2013. Na ocasião, Patriota (2013) definiu o Atlântico Sul como “uma ponte entre continentes irmãos” e a importância desta ponte está alicerçada na presença sul-americana e africana, “seja pelo desenvolvimento econômico e social, seja pelos passos dados no caminho da sustentabilidade, seja pelas descobertas de enormes reservas minerais e petrolíferas, seja pelos seus abundantes recursos de biodiversidade” (Patriota, 2013). Neste cenário, o ex-ministro argumentou que a ZOPACAS “tem condições de tornar-se instrumento relevante para o avanço de iniciativas de fortalecimento e universalização de tratados relevantes sobre desarmamento e não-proliferação, dos quais fazem parte a grande maioria de seus membros. Traz, assim, uma contribuição de peso ao avanço em direção ao um Hemisfério Sul livre de armas nucleares, na linha das resoluções já adotadas pela Assembleia Geral das Nações

-
- 2 O Tratado de Tlatelolco, assinado inicialmente por 14 países em 1967, foi promovido pelo mexicano Alfonso García Robles, Prêmio Nobel da Paz em 1982, com a finalidade de proibir os testes, fabricação, produção, armazenagem ou aquisição de armas nucleares na América. O acordo foi assinado na cidade do México em 14 de fevereiro de 1967 e entrou em vigor em 25 de abril de 1969. O Tratado “garante a ausência de armas nucleares na região e o uso da energia nuclear para fins pacíficos” e reconhece que a mera existência de armas nucleares representa uma ameaça para a humanidade”. O Tratado atualmente tem o apoio de 33 países: Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela (El Nuevo Herald, 2017; Opanal, 2017).
 - 3 O Tratado da Antártica entrou em vigor em 1961, após negociações em 1959, nos EUA. O objetivo do tratado é o de assegurar que a Antártida seja usada para fins pacíficos, para cooperação internacional na pesquisa científica, e não se torne cenário ou objeto de discórdia internacional. Os dispositivos do tratado asseguram que: ficam proibidas medidas de natureza militar, como o estabelecimento de bases e fortificações, realização de manobras militares e experiências com quaisquer tipos de armas na Antártida; mantém-se a liberdade de pesquisa científica e de colaboração na Antártida; ficam proibidas as explosões nucleares, bem como o lançamento de lixo ou resíduos radioativos na Antártida; e cada parte no tratado pode designar observadores nacionais, devidamente habilitados, para visitar estações, instalações e equipamentos, navios e aeronaves em pontos de embarque ou desembarque na Antártida, em qualquer tempo, em qualquer e em todas as áreas da Antártida (Ministério do Meio Ambiente, 2017).
 - 4 O Tratado de Pelindaba é também conhecido por “Tratado Africano para a formação de uma Zona Livre de Armas Nucleares”. Este Tratado foi idealizado na primeira cimeira da Organização da União Africana realizada em 21 de julho de 1964 no Cairo, Egito. Na ocasião, os Estados membros declararam que estavam dispostos a comprometer-se, através de um acordo internacional a concluir sob os auspícios das Nações Unidas, a não fabricar ou adquirir o controle de armas nucleares (UNODA, 2017; IAEA, 2017).

Unidas” (Patriota, 2013). Apesar de reconhecer a importância da ZOPACAS e destes esforços, o cenário é desafiador.

Como salienta Domingos Neto (2015), o debate sobre a defesa do Atlântico Sul exige ter em conta os termos “imperialismo” e “colonialismo”. Para o autor, os dois lados do oceano são formados por ex-colônias que não lograram autonomias razoáveis. “A América do Sul, mais ‘ocidentalizada’, está longe de se equiparar, em termos econômicos e militares, às potências do ‘Norte’; a África sequer curou as sequelas das guerras de libertação e vive em permanente instabilidade; seus conflitos internos, inclusive, são alimentados pelas disputas dos países hegemônicos” (Domingos Neto, 2015, p. 20). Nesta mesma linha de pensamento, Luís (2015) argumenta que o Atlântico Sul é ainda um espaço onde surgem contendas territoriais e disputas por soberania, como ocorre entre Argentina e Reino Unido, no que concerne às Ilhas Malvinas, Geórgia e Sandwich do Sul, “além de surgirem disputas a respeito das propostas de extensão da plataforma continental em que Argentina e Reino Unido se contrapõem” (Luís, 2015, p. 83). Neste ponto, Pimentel (2015) resgata um aspecto importante sobre a geopolítica do Atlântico Sul, ao pontuar que a aceção estratégica moderna desta região transatlântica começa a ganhar corpo no século XX, a partir do momento em que se torna importante no contexto da Segunda Guerra Mundial. Direcionando esta perspectiva para uma posição brasileira, o autor argumenta que o Brasil se viu enredado no conflito europeu devido à sua posição geográfica meridional, com importante inclinação sobre o território africano, possibilitando tornar o Atlântico Sul em uma barganha estratégica (Pimentel, 2015, p. 115).

A barganha a qual Pimentel (2015) refere-se pode ser exemplificada pela perspectiva brasileira, mencionada por Moreira (2015), ao elucidar que a ampliação da presença do Brasil no Atlântico Sul ocorre sem tensões com os países vizinhos. No entanto, o desafio brasileiro “não se limita à atuação de suas empresas, mas na combinação coordenada entre dissuasão e cooperação. A integração regional só surtirá efeito se forem conjugadas políticas comuns de defesa, cooperação militar e econômica” (Moreira, 2015, p. 353). Mais precisamente no âmbito da ZOPACAS, o autor complementa o argumento esclarecendo que “são estabelecidos mecanismos de cooperação multilateral em seus planos de ação (destacando-se o de Montevideu, de 2013) como forma de intensificar a atuação dos Estados-membros. O que se percebe, no entanto, é a prevalência da cooperação bilateral, negligenciado o multilateralismo a um segundo plano” (Moreira, 2015: 353).

Neste caso, o multilateralismo apresenta-se como um meio de convergir diferentes cenários a um objetivo securitário comum a partir da identificação de quais outras regiões estratégicas são formadas a partir da delimitação da ZOPACAS. Conforme Guimarães (2015), três amplas regiões estratégicas podem ser identificadas para o domínio do Atlântico Sul e que devem ser consideradas para a estratégia de comando do oceano. Na análise do autor, há a região entre o nordeste brasileiro e a África Ocidental, mais precisamente entre Cabo Verde e Senegal, que consiste num ponto de estrangulamento naval entre a América do Sul e a África. Segundo, há os três trampolins insula-

res⁵, devido à sua importância para as rotas sul-atlânticas. E, finalmente, existem as costas marítimas brasileira e africana, especialmente entre Angola e o Golfo da Guiné, a leste, até ao Recife e Rio de Janeiro, a oeste.

Por mais que existam as duas práticas diplomáticas – bilateralismo e multilateralismo –, a proposta do artigo não se centra em debater as melhores práticas no contexto da ZOPACAS, mas reconhecendo que ambas exercem um papel preponderante para a construção e consolidação da zona de paz, cabendo aos Estados membros encontrar um equilíbrio nas suas relações interestatais. É o que argumenta Moreira (2015), ao destacar que é preciso mais do que a simples cooperação militar caso os países membros da ZOPACAS entendam que é necessário garantir a não intervenção de atores extrarregionais para garantir uma zona de paz e cooperação. “A criação de uma zona de paz sem a cooperação econômica, diplomática e técnica talvez cause o efeito contrário; torna-se um atrativo às potências extrarregionais” (Moreira, 2015, p. 356). Neste cenário, cada país representa um desafio e uma oportunidade de fomentar a construção e consolidação da ZOPACAS, principalmente porque há aspetos intrínsecos da dinâmica interna que influencia o relacionamento diplomático com os países vizinhos e transatlânticos.

4. O Caso da Serra Leoa

O processo de securitização, o Complexo Regional de Segurança e a criação da ZOPACAS apontam a direção para uma compreensão acerca das dinâmicas interna e externa de cada país membro. É neste contexto que o presente artigo aborda o contexto de Serra Leoa como imprescindível na compreensão dos desafios para a atuação da zona de paz desde 1986. As dinâmicas histórica, política, cultural, econômica e social pertencente à Serra Leoa exercem uma influência direta e indireta identificada em três níveis de análise: o nível interno, marcado pela formação social e política do país; o nível regional, a partir da relação do governo nacional com os países vizinhos principalmente durante o conflito armado; e o nível transatlântico, com foco na presença internacional.

4.1. Aspetos Gerais

Serra Leoa possui um dos menores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) – 181.^a posição de um total de 193 países – e está a desenvolver uma agenda de reconstrução pós-conflito coordenada pela ONU, após mais de uma década de conflito armado (1991 a 2002). Localizado na África Ocidental, o país possui uma extensão territorial de 71.740km², sendo que 120km² representam os sistemas aquíferos e os 71.620km² restantes correspondem ao espaço terrestre. Limita-se com a República da Guiné e a Libéria e possui uma área litoral no Oceano Atlântico com uma extensão de 402km. Embora o país possua recursos naturais para atender à demanda econômica, ainda se recupera de uma guerra civil que destruiu a maioria das instituições governamentais. Após o fim do conflito, em 2002, o crescimento econômico tem sido impulsionado pela mineração,

5 Os trampolins insulares aos quais (Guimarães, 2015) se refere são: Georgetown, Santa Helena e Tristão da Cunha, sob domínio do Reino Unido.

particularmente, o minério de ferro. Além deste, outros produtos passaram a liderar a lista de exportações, como diamantes e rutilo, os quais tornam a economia local vulnerável às flutuações dos preços internacionais. Outro fator determinante na queda da economia interna foi um surto do vírus ébola, em 2014. Setores como os transportes, saúde e produção industrial foram prejudicados, pois a epidemia retrocedeu o investimento privado e o governo aumentou os gastos com a saúde, restringindo os investimentos em outros setores. A defesa aérea e marítima em Serra Leoa é feita pelo exército nacional Republic of Sierra Leone Armed Forces. Os dados obtidos pelo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) atestam quanto do orçamento do governo de Serra Leoa é destinado às forças armadas. O quadro seguinte (tabela 1) mostra os valores anuais em dólares (US\$ milhões) gastos em despesa militar.

Tabela 1 – Despesa militar em Serra Leoa em milhões de US\$

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
8,3	12,9	14,6	25,1	32,0	34,4	32,5	31,3	23,0	10,9*
1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Não disponível	Não disponível	31,7	37,7	37,5	40,9	33,2	32,5	36,2**	33,9**
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	* Dado impreciso.		
24,0**	27,9**	26,6**	25,5**	24,4	24,2	39,0	** Estimativa do SIPRI.		

Fonte: SIPRI (2016).

Serra Leoa opõe-se à contínua ocupação pelas tropas guineenses de Yenga, uma pequena aldeia no rio Makona que faz fronteira com a Guiné. As forças da Guiné chegaram a Yenga em meados da década de 1990 para ajudar as forças armadas de Serra Leoa a reprimir os rebeldes e garantir a segurança da sua fronteira comum, mas aí permaneceram mesmo após os dois países assinarem um acordo em 2005, reconhecendo que Yenga pertencia a Serra Leoa. Em 2012, os dois lados firmaram uma declaração para desmilitarizar a região.

4.2. Colonização, Independência e Conflito Armado

A formação territorial e social em Serra Leoa não difere muito de outros países igualmente explorados pela mão-de-obra escrava e/ou pelas riquezas naturais. No século XV, o território serra-leonês foi ocupado por diferentes etnias e tem início o período de navegação portuguesa (Fyle, 2006; Donelha, 1977). A partir de 1684, os ingleses⁶ passaram a explorar a mão-de-obra e os recursos naturais da região. A ocupação britânica tornou-se mais constante desde 1772, com o fim do tráfico negreiro e da escravidão na Inglaterra.

6 A chegada dos ingleses é marcada pelo comerciante Thomas Corker, que desembarcou no território de Sherbro para trabalhar na Royal African Company (Fyle, 2006, p. xvii).

De modo a evitar problemas sociais que se alastravam nesse país, os negros libertados na Inglaterra eram enviados para a Serra Leoa, transformando este território num “depósito” de pessoas oriundas das mais variadas etnias. Os primeiros negros libertados na Inglaterra desembarcaram em Serra Leoa, em 1787, seguidos pelos da Nova Escócia, do Canadá e da Jamaica. A sua chegada a Serra Leoa foi um dos principais fatores para a diversidade de etnias na cidade hoje denominada de Freetown. Fundada em 1791, esta cidade era administrada pela Sierra Leone Company, da qual participavam banqueiros e empresários britânicos interessados em torná-la uma empresa rentável (Fyle, 2006, p. 33). Em 1808, o governo britânico assumiu o controle da colônia e a Marinha Real levou para Freetown, entre 1808 e 1816, mais de 6 mil escravos capturados em navios (Fyle, 2006, p. 34). O comércio humano teve um crítico impacto na demografia da região, na escassez de trabalho, na agricultura e na estrutura e composição das instituições políticas (Denov, 2010, p. 51). Somente em 1928 o governo inglês pôs fim à escravatura em Serra Leoa.

A Inglaterra oficializou o território serra-leonês como seu protetorado em 1896, demarcando as fronteiras com a Guiné-Conacri e a Libéria. Os anos de 1898 e 1938 foram marcados por movimentos de resistência ao protetorado britânico, com mobilizações a norte e a sul. Após o fim da Segunda Guerra Mundial (1930-1945), o governo britânico estabeleceu emendas constitucionais com o objetivo de transferir a administração do protetorado de Serra Leoa para a elite urbana. No entanto, os partidos que surgiram da nova constituição não tinham coesão de interesses e ideologias, acentuando as divergências políticas e sociais (TRC, 2004, p. 5). Em 1946, sob a liderança de Milton Margai, foi criado o Sierra Leone People’s Party (SLPP), que ganhou as eleições realizadas em 1951 para o Conselho Legislativo. O governo do SLPP, liderado pela etnia Mende, aguçou a polarização étnica e religiosa em Serra Leoa. As primeiras eleições foram marcadas por manifestações do grupo étnico Krios, contrário a Serra Leoa continuar sendo um protetorado. Mesmo após a eleição do SLPP para o Conselho Legislativo, rebeliões contra o governo nacional ocorreram no norte do país. Essas rebeliões perdiam força diante do poder militar britânico e, apesar da aparente derrota, os seus líderes iniciaram outros movimentos de independência, como o Sierra Leone Progressive Independence Movement (SLPIM), que coincidiu com a introdução do voto universal e a eleição, em 1957, de Milton Margai do SLPP para primeiro-ministro (Fyle, 2006). Após esta eleição, uma facção do SLPP desligou-se e organizou um novo grupo político, o People’s National Party (PNP), liderado por Albert Margai e Siaka Stevens. Milton Margai aliou-se a esta facção, formando a United Front (UF) (Fyle, 2006). Stevens recusou-se a assinar o acordo para a independência de Serra Leoa, conforme estabelecia a conferência realizada em Londres no ano de 1960, e fundou o Elections Before Independence Movement (EBIM), posteriormente convertido no partido político All People’s Congress (APC) (Fyle, 2006).

Serra Leoa conquistou a independência em 27 de abril de 1961 e, em 1962, mais uma vez, Milton Margai (SLPP) foi eleito primeiro-ministro, sendo substituído pelo irmão, Albert Margai (PNP), em 1964. Quando da realização de novas eleições, em 1967, o partido da oposição, o APC, venceu o pleito com a nomeação de Stevens, que não chegou a assumir o cargo pois o governo foi tomado pelo Brigadeiro John Lansana. Este foi der-

rubado dias depois por oficiais que convidaram Andrew Juxon-Smith, um alto funcionário em licença, para dirigir um governo provisório, o National Reformation Council (NRC). O golpe também não durou muito e, em 1968, eleito pela APC, Stevens assumiu o governo. Em 19 de abril de 1971, dez anos após a independência, a Serra Leoa tornou-se uma república e Stevens o seu primeiro presidente, tendo governado até 1985 no meio de manifestações de estudantes e de falências de empresas. Este período foi marcado por sucessivos golpes de Estado, agravando a instabilidade política no país (Fyle, 2006).

A guerra civil, liderada pelo Revolutionary United Front (RUF), movimento iniciado a partir de protestos estudantis contra a política nacional nas décadas de 1970-80, em aliança com o National Patriotic Front of Liberia (NPFL), eclode em 23 de março de 1991, durante o governo do general Momoh (1985-1992). A proposta inicial da RUF era protestar por melhores condições sociais e opor-se à corrupção em Serra Leoa, após a permanência do mesmo partido no governo por 24 anos (quadro 1) e sobre a constante alternância de poder político a partir de vários golpes de Estado (TRC, 2004, p. 6).

Como destaca o manifesto *Footpaths to Democracy: Toward a New Sierra Leone* (RUF, 1995), escrito pelo seu dirigente Foday Sankoh, o conflito serviria para promover a liberdade, igualdade e justiça social. Sankoh concordou em apoiar o movimento NPFL em troca de uma base na Libéria. Liderados pelo liberiano Charles Taylor, os revolucionários da NPFL atuavam em conjunto com os rebeldes de Sankoh na invasão à Serra Leoa (Abdullah, 1998, p. 220), que havia cedido parte do seu território para as forças da Economic Community of West African States cease-fire Monitoring Group (ECOMOG) que estavam bombardeando áreas da NPFL na Libéria (Fyle, 2006). Taylor forneceu saídas para as exportações de diamantes em troca de armas e treino militar (Denov, 2010: 60). Portanto, o comércio de diamantes foi mais uma agravante no conflito armado.

Quadro 1 – Chefes de Estado da Serra Leoa

Período	Chefe de Estado	Partido Político
1961 – 1964	Milton Margai	SLPP
1964 – 1967	Albert Michael Margai	PNP
1967 – 1968	Brigadeiro John Lansana / Andrew Terrence Juxon-Smith	NRC
1968 – 1985	Siaka Probyn Stevens	APC
1985 – 1992	Joseph Saidu Momoh	APC

Fonte: elaborado pelo autor a partir das referências bibliográficas e autores mencionados nesta parte sobre *Colonização, Independência e Conflito Armado*.

Além da guerra civil, um golpe de Estado sob o comando de Solomon Musa, em abril de 1992, aumentou a instabilidade política. Foi proclamada a National Provisional Ruling Council (NPRC) como administrador nacional, liderado pelo capitão Strasser. Na tentativa de pôr fim ao conflito armado, Strasser declarou um cessar-fogo unilateral de

um mês e ordenou que a RUF entregasse as armas. Rejeitando essa possibilidade, a RUF elaborou novas estratégias, continuou a luta e, no final de 1994, tinha estabelecido seis campos permanentes (Keen, 2005, p. 40). Em fevereiro de 1995, Strasser assinou um contrato com a base britânica Gurkha Security Guards para treinar as Forças Armadas do país em troca de concessões de diamantes (Gberie, 2005) e pediu um reforço militar à base sul-africana Executive Outcomes (EO) (Keen, 2005; Ukeje, 2003), utilizando forças militares privadas de Angola e da Namíbia.

Em 1996, novo golpe de Estado colocou no poder Julius Maada Bio. A sua permanência foi extremamente curta e ocorreram eleições presidenciais, sendo vencedor Ahmed Tejan Kabbah (SLPP), cujo governo foi marcado por diversas tentativas de conciliação⁷ e pela prisão de Sankoh, em março de 1997, no aeroporto de Lagos, Nigéria (Fyle, 2006). Diante das constantes mudanças de regime e dos golpes militares ocorridos no período pós-independência, Serra Leoa continuou a reproduzir o processo de colonização com as suas dinâmicas de exclusão social e de estrutura política caracterizadas pela centralização de poderes e recursos centrados em Freetown, aprofundando a desigualdade entre a capital e o restante país (Jackson e Albrecht, 2011, p. 6).

4.3. A Presença Internacional

O conflito armado coincidiu com o mandato de Boutros-Ghali como Secretário-Geral da ONU. À época, Ghali solicitou ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) uma atitude para pôr fim às hostilidades entre o governo e as forças rebeldes. Uma carta direcionada ao CSNU, em 1995, anunciava que, caso a ONU não autorizasse uma intervenção em tempo hábil, mais frágil seria estabelecer um processo de paz não só em Serra Leoa, mas na região (UN, 1995). Apesar do alerta, o país permaneceu sem uma intervenção da ONU por sete anos. Esse *gap* existente entre o início do conflito armado e o início de uma missão de paz influenciou quanto aos danos estruturais no país. Reconhecendo este cenário, a primeira missão de paz da ONU em Serra Leoa – United Nations Observer Mission in Sierra Leone (UNOMSIL) – foi autorizada em 13 de julho de 1998 e permaneceu até 22 de outubro de 1999. Durante o período em que atuou no país, a UNOMSIL contou com o apoio de 210 militares observadores e 35 médicos e teve um aporte financeiro de US\$ 53,6 milhões (UN, 2001a). Os seus objetivos destacavam apenas o monitoramento das situações militar e securitária; o desarmamento e a desmobilização dos combatentes; a garantia ao Direito Humanitário Internacional e o desarmamento voluntário dos que integravam a Civil Defense Force (CDF) (UN, 1998b).

Após a autorização da UNOMSIL, Serra Leoa registrou um aumento dos ataques das forças rebeldes, além de diversas atrocidades, como destruição de vilas, torturas, mutilações e execuções de civis, sendo os ataques intensificados no norte do país (UN, 1998b). Enquanto a ONU via a ECOMOG como missão capaz de atuar no fim das hostilidades, dificilmente a instituição promoveria uma intervenção direta na região.

7 Destaca-se, neste período, a assinatura dos acordos de paz de Abidjan, Conacri e Lomé, que serão analisados mais detalhadamente nos próximos tópicos deste texto.

Primeiro, porque as forças da ECOMOG eram responsáveis por proteger os funcionários da ONU e das agências humanitárias (UN, 1998b: 4). Segundo, os incentivos externos fortaleciam a atuação da ECOMOG, como o aporte financeiro de 1 milhão de libras doados pelo Reino Unido ao governo de Serra Leoa e às forças da ECOMOG (UN, 1999a, p. 2) e também a ajuda dos governos da Costa do Marfim, Gâmbia, Guiné-Conacri, Mali e Níger quanto ao envio de tropas para atuar em conjunto com a ECOMOG.

Na tentativa de conter as hostilidades, os presidentes Kabbah (Serra Leoa) e Taylor (Libéria) fortaleceram as relações bilaterais (UN, 1998b) estabelecendo o ressurgimento da Mano River Union (MRU)⁸. Os três chefes de Estado – Serra Leoa, Libéria e Guiné-Conacri – comprometeram-se a assegurar a observância do Acordo de Cooperação e Não-Agressão entre estes três países, mas as negociações para a construção da paz em Serra Leoa só aconteceriam caso as hostilidades cessassem, conforme o proposto pelo presidente do Togo, Gnassingbé Eyadema, em 7 de janeiro de 1999, numa recomendação direcionada a Kabbah (UN, 1999a, p. 4). Conforme esta recomendação, as forças da ECOWAS e ECOMOG atuariam em conjunto porque o governo de Serra Leoa estava impossibilitado de prover avanços quanto ao fim das hostilidades e aumentava a dependência do país no tocante às intervenções externas.

Por mais que a ONU não definisse uma estratégia de atuação direta em Serra Leoa, os processos políticos entre os países que integravam a Mano River Union acabavam por influenciar a atuação desta organização. E, mesmo a passos lentos, a missão da ONU mudava seu escopo por mostrar-se ineficiente e distante dos princípios de promoção da paz e segurança mundiais. O futuro da UNOMSIL – quanto ao escopo da missão, mandato e configuração – dependia de dois fatores: da assinatura de qualquer acordo de paz entre o governo e a RUF e o fortalecimento das atividades realizadas pela ECOMOG (UN, 1999b). O Acordo de Paz de Lomé foi assinado em 18 de maio de 1999 (UN, 1999b) e foi considerado um marco no processo de paz. No entanto, a ONU recomendou ao CSNU o envio da United Nations Force que, em atuação conjunta com os militares observadores da UNOMSIL, integraria a nova fase da intervenção em Serra Leoa.

Era visível que os objetivos propostos pela UNOMSIL precisavam de ser reformulados e ampliados para pôr fim às hostilidades. As fragilidades nos setores securitário, humanitário, político e econômico, assim como as deficiências do governo de Serra Leoa, das forças da ECOMOG e da CDF em lidar com o fim conflito armado, acarretaram o surgimento de uma nova fase de intervenção da ONU no país – a United Nations Mission in Sierra Leone, UNAMSIL (UN, 1999c, p. 13). Autorizada pelo CSNU em 22 de outubro de 1999, a UNAMSIL permaneceu em Serra Leoa até 31 de dezembro de 2005, totalizando seis anos de intervenção. Diferente da primeira missão, a UNAMSIL contou

8 A Mano River Union (MRU) foi criada em 1973 a partir de um acordo de cooperação econômica entre Libéria e Serra Leoa. Em 1980 a República da Guiné foi admitida como membro, seguida da Costa do Marfim, em 2008. O acordo estabelecia uma base econômica com perspectiva de promoção da paz, da amizade, da liberdade e do progresso entre os países signatários (UN, 1974).

com um número superior de militares, assim como também assumiu a segurança dos funcionários, sem excluir as responsabilidades do governo de Serra Leoa e da ECOMOG em atuarem em conjunto neste setor (UN, 1999d).

Nesta fase, a UNAMSIL atingiu alguns objetivos, como o desarmamento de ex-combatentes, assistência nas eleições presidenciais, ajuda na reconstrução da força policial e contribuição para o funcionamento da infraestrutura governamental e dos serviços básicos para a comunidade (UN, 2001b). No entanto, o seu funcionamento mostrou-se vulnerável às hostilidades quando centenas de *peacekeepers* foram sequestrados em maio de 2000 (UN, 2000c) e, posteriormente, quando o processo de paz sofreu influência da eclosão do conflito armado na Libéria (UN, 2000d). Este fato foi fundamental para que o CSNU autorizasse a mudança de escopo da missão, com um caráter de *peace enforcement* e pela adoção do Relatório Brahimi pela ONU quanto ao fortalecimento das missões de paz (UN, 2000c, p. 15; 2000d, p. 8).

Nesse momento, a UNAMSIL passou a responsabilizar-se pela segurança do país, por reconhecer a fragilidade do processo de paz (UN, 2000a: 9). A primeira medida foi assumir a responsabilidade da ECOMOG, aumentando o campo de atuação da UNAMSIL. Essa expansão incluía o envio de forças armadas compostas por 11.100 militares (UN, 2000a, 2000b). Apesar da *Resolução 1289* ter aumentado o número de militares da ONU, as hostilidades prejudicaram os trabalhos dos *peacekeepers* que sofreram diversos ataques, a detenção de funcionários da ONU e a destruição do campo disponibilizado para o programa de desarmamento e desmobilização de ex-combatentes (UN, 2000c, p. 1). Perante estas circunstâncias, a ONU assumiu o controle do país e, assim, minimizou o conflito e as divergências existentes tanto entre o governo nacional e os rebeldes da RUF como entre os rebeldes da RUF e os *peacekeepers*.

O envio das tropas da UNAMSIL foi realizado em quatro fases (UN, 2000d, p. 4). A primeira fase consistiu na presença em locais estratégicos a oeste e leste de Serra Leoa e a inclusão de uma unidade de monitorização pelo mar, com ponto de apoio em Freetown (UN, 2000d, pp. 4-5). Na segunda, avançou gradualmente para leste, dependendo de uma análise cuidadosa da situação no território e do processo de inclusão dos ex-combatentes na sociedade (UN, 2000d, p. 5). A terceira fase correspondeu ao envio de tropas para as áreas de produção de diamantes e áreas fronteiriças na Eastern Province de Serra Leoa. (UN, 2001c: 4) e, a última foi marcada pela transição da responsabilidade sobre segurança para o governo de Serra Leoa de modo a diminuir a atuação da UNAMSIL no país.

Enquanto a diminuição das forças não era realizada, as ações da missão estavam empenhadas em fortalecer o poder militar (UN, 2000d). O fortalecimento ocorreria por meio da aquisição de materiais para monitorar a região (UN, 2000d, p. 6), mas também de outros atores externos, como o governo do Reino Unido, ao anunciar um pacote de assistência militar tanto para o governo de Serra Leoa quanto para a UNAMSIL, que incluía o treino das Forças Armadas de Serra Leoa para atuar em conjunto com a missão de paz da ONU (UN, 2000d, p. 8). Neste sentido, a *Resolução 1562* (UN, 2004), que autorizou a permanência da UNAMSIL até o fim de 2005, previa uma nova fase de interven-

ção da ONU nos anos seguintes. A justificação usada para a continuidade da missão foi mostrar à população que as Nações Unidas não estariam a abandonar Serra Leoa mas a ajustar a estratégia diante dos novos desafios (UN, 2005b, p. 14). Para continuar com o trabalho de fortalecimento das estruturas do Estado e suprir a demanda destes novos desafios na promoção da paz, foi necessário estabelecer uma sequência de ações, como suporte às forças armadas e à polícia civil no patrulhamento das áreas de produção de diamantes, suporte à polícia civil na manutenção da ordem interna e da Corte Especial para Serra Leoa, assistência à Serra Leoa no programa de recrutamento, treino e monitorização para a polícia, proteção dos funcionários da ONU (UN, 2004, p. 2), culminando com o início de um novo processo de paz e reconstrução.

Mesmo que o conflito armado tenha chegado ao fim em 2002, porque a UNAMSIL teve apoio direto do exército britânico, esta missão concluiu o mandato somente em 2005. Nesse mesmo ano, a ONU criou, por meio das *Resoluções 60/180 e 1645(2005)* (UN, 2005a; 2005b) da Assembleia Geral e do CSNU, respetivamente, a Peacebuilding Commission⁹. A consequência foi a inclusão de Serra Leoa como o primeiro país africano a estabelecer uma agenda de reconstrução pós-conflito em junho de 2006 nas seguintes áreas: emprego e empoderamento da juventude; justiça e reforma da segurança; boa governação; desenvolvimento do setor de energia; e capacitação. A agenda de reconstrução é de responsabilidade da Missão Permanente do Canadá para a ONU em Nova Iorque, a qual atua como intermediária entre os atores envolvidos na reconstrução do país.

Nesse contexto, Serra Leoa possui, atualmente, duas representações da ONU em seu território. A United Nations in Sierra Leone, resultado das anteriores missões de paz, congrega 22 agências da ONU, fundos e programas no âmbito da United Nations Country Team (UNCT). A UNCT apoia Serra Leoa na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e na agenda nacional de desenvolvimento – *Agenda for Prosperity* – por meio de uma abordagem baseada nos direitos sociais. A segunda representação tem um caráter político de coesão regional. Trata-se da United Nations Office for West Africa (UNOWA), primeiro escritório regional de prevenção de conflitos e construção da paz das Nações Unidas. Foi criado em 2002 com o mandato global de reforço das contribuições da ONU com vista à realização da paz e segurança na África Ocidental e de promover a integração regional com impacto na estabilidade na África Ocidental. Os países¹⁰ que compõem a UNOWA estão localizados na zona litorânea do Atlântico Sul, conforme o mapa seguinte.

9 Além de Serra Leoa, mais cinco países africanos também estão incluídos na Agenda da Comissão de Construção da Paz da ONU. Peacebuilding Commission: Guiné-Bissau, República da Guiné, Libéria, Burundi e República Centro Africana.

10 Cabo Verde, Mauritânia, Senegal, Gambia, Guiné-Bissau, República da Guiné, Serra Leoa, Libéria, Costa do Marfim, Gana, Togo, Benim e Nigéria. Já Mali, Burkina Faso e Níger integram UNOWA mas sem acesso ao mar.

Figura 3 – Mapa do Golfo da Guiné



Fonte: Deutsche Welle (2014).

Os esforços para a construção e consolidação de uma estratégia marítima regional têm o apoio da ONU e incidem sobre três perspectivas de integração regional: a atuação da UNOWA, a delimitação do Golfo da Guiné e a atuação da ZOPACAS. Além das ações que objetivam consolidar a segurança territorial e marítima a partir de uma perspectiva regional, Serra Leoa também conta com a presença de outros países em seu território, como a exemplo dos EUA e Reino Unido, os quais desenvolvem ações de assistência humanitária, ainda como consequência de uma política de reparação de danos causados pela guerra e pelo vírus ébola.

5. Conclusão

O contexto serra-leonês representa um desafio a partir de uma perspectiva de atuação da ZOPACAS. Com base no que foi exposto, o processo histórico de colonização, de formação social e de estrutura política neste país são fundamentais para compreender de que forma a Zona de Paz e Cooperação pode planejar uma estratégia de atuação regional, considerando particularidades de cada país membro. Por esta razão, pensar o Atlântico Sul enquanto processo securitário e de formação de um complexo regional de segurança é permitir que cada país não só exerça influência na dinâmica transatlântica, quanto essas mesmas dinâmicas internas sejam consideradas para uma estratégia conjunta de segurança. Acrescenta-se, a este cenário, o fato de que a geopolítica formada a partir da ZOPACAS confronta outras dinâmicas regionais, seja pela atuação da UNOWA e da constante presença da ONU no país, e pelo Golfo da Guiné, evidenciando desafios internacionais que tem o oceano como seu principal palco, como é o caso da pirataria marítima. Diante deste cenário, quais os desafios dos outros países membros a serem consi-

derados para uma construção e consolidação da ZOPACAS tanto no território sul-americano, africano e no espaço marítimo? Serra Leoa é apenas um, dos 24 países envolvidos na ZOPACAS. Por mais que este cenário seja apenas um esboço do contexto nacional, as dinâmicas internas e externas precisam ser analisadas a partir de uma perspectiva holística, incluindo, principalmente, de que forma as relações bilaterais influenciam ou para o fortalecimento ou negligência da ZOPACAS no Atlântico Sul.

Referências

- Abdullah, I., 1998. Bush path to destruction: the origin and character of the Revolutionary United Front/Sierra Leone. *The Journal of Modern African Studies*, 36(2), pp. 203-235. Cambridge University Press. Acesso em 20 de janeiro de 2012.
- Almeida, E. C. e Bernardino, L. M. B., 2013. A Comissão do Golfo da Guiné e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Organizações interzonais para a persecução da segurança marítima na Bacia Meridional Atlântica, nº 2532. Disponível www.revistamilitar.pt/artigo/797. Acesso em 9 de abril de 2017.
- Buzan, B. e Hansen, L., 2012. *A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional*. São Paulo: Editora Unesp.
- Buzan, B. e Wæver, O., 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Buzan *et al.*, 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- DefesaNet, 2013. *Mapa. ZOPACAS. Discurso Chanceler Patriota*. Disponível em <http://www.defesagnet.com.br/geopolitica/noticia/9333/ZOPACAS---Discurso-Chanceler--Patriota/>. Acesso em 9 de abril de 2017.
- Denov, M., 2010. *Child Soldiers: Sierra Leone's Revolutionary United Front*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Deutsche Welle, 2014. Navio que desapareceu no mar angolano pode ter ido para o Delta do Níger. *Deutsche Welle* [online]. Disponível em www.dw.com/pt-002/navio-que-desapareceu-no-mar-angolano-pode-ter-ido-para-o-delta-do-n%C3%ADger/a-17385408. Acesso em 30 de outubro de 2016.
- Domingos Neto, M., 2015. Políticas de defesa e segurança para o Atlântico Sul no século XX. *Tensões Mundiais*, 12(22), pp. 17-32.
- Donelha, A., 1977. Descrição da Serra Leoa e dos Rios de Guiné do Cabo Verde. Em A. Teixeira da Mota e P. E. H. Hair, eds., *Junta de Investigações Científicas do Ultramar*, Lisboa, pp. 108-114, em Newitt, M., ed., 2010, *The Portuguese in West Africa, 1415-1670: A documentary history*. Cambridge: Cambridge United Press.
- El Nuevo Herald, 2017. Tratado de Tlatelolco, 50 años de Latinoamérica libre de armas nucleares. *El Nuevo Herald* [online]. Disponível em www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article132815979.html. Acesso em 9 de abril de 2017.
- Fyle, C. M., 2006. *Historical Dictionary of Sierra Leone*. Maryland: Scarecrow Press.
- Gberie, L., 2005. *A Dirty War in West Africa – The RUF and the destruction of Sierra Leone*. Indiana: Indiana University Press.

- Guimarães, B. G., 2015. A estratégia geopolítica brasileira para o Atlântico Sul. *Tensões Mundiais*, 12(22), pp. 259-293.
- IAEA, 2017. Pelindaba: Text of the African Nuclear-Weapon-Free Zone Treaty. *International Atomic Energy Agency (IAEA)*. Disponível em www.iaea.org/About/Policy/GC/GC40/Documents/pelindab.html. Acesso em 10 de abril de 2017.
- Jackson, P. e Albrecht, P., 2011. *Reconstructing Security after Conflict: Security Sector Reform in Sierra Leone*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Keen, D. 2005. *Conflict and Collusion in Sierra Leone*. Nova Iorque: Palgrave.
- Luís, C. C., 2015. Atlântico Sul: Perspectiva global e a busca pela autonomia regional. *Tensões Mundiais*, 12(22), pp. 79-112.
- Ministério das Relações Exteriores, 2017. *Política Externa: Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul*. Disponível em www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/151-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul. Acesso em 10 de abril de 2017.
- Ministério do Meio Ambiente, 2017. Antártida – Tratado da Antártida. Disponível em www.mma.gov.br/informma/item/878-tratado-da-ant%C3%A1rtida. Acesso em 10 de abril de 2017.
- Moreira, L. G. G., 2015. Prioridades para a cooperação brasileira no Atlântico Sul. *Tensões Mundiais*, 12(22), pp. 347-358.
- Opanal, 2017. *La proscripción de las armas nucleares en la América Latina*, por Embaixador Emérito Alfonso García Robles. Disponível em www.opanal.org/la-proscripcion-de-las-armas-nucleares-en-la-america-latina/. Acesso em 10 de abril de 2017.
- Patriota, A. A., 2013. *VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Discurso*. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/4547-vii-reuniao-ministerial-da-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul-zopacas-texto-base-do-discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-montevidéu-15-de-janeiro-de-2013. Acesso em 10 de abril de 2017.
- Pimentel, C. R., 2015. O ressurgimento da ZOPACAS e a agenda de segurança no Atlântico Sul. *Tensões Mundiais*, 12(22), pp. 113-143.
- RUF/SL, 1995. Footpaths to Democracy: Toward a New Sierra Leone. *The Sierra Leone Web*. Disponível em www.sierra-leone.org/AFRC-RUF/footpaths.html. Acesso em 20 de Janeiro de 2012.
- SIPRI, 2016. SIPRI Military Expenditure Database. *SIPRI*. Disponível em www.sipri.org/databases/milex. Acesso em 30 de Outubro de 2016.
- Tanno, G., 2003. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. *Contexto Internacional*, 25(1), pp. 47-80.
- TRC, 2004. *The Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Sierra Leone*. Vol. 2. GPL Press: Ghana. Disponível em <http://www.sierra-leone.org/Other-Conflict/TRCVolume2.pdf>. Acesso em 20 de Janeiro de 2012.
- Ukeje, C., 2003. Sierra Leone: The long descent into civil war. Em A. Sesay, ed., *Civil Wars, Child Soldiers, and Post-Conflict Peace Building in West Africa*. African Strategic and Peace Research Group.

- UN, 2005a. *Resolution adopted by the General Assembly on 20 December 2005*, A/RES/60/180. Nova Iorque: United Nations. Disponível em http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/180. Acesso em 23 de agosto de 2011.
- UN, 2005b. *Resolution 1645 (2005) Adopted by the Security Council at its 5335th meeting, on 20 December 2005*, S/RES/1645 (2005). Nova Iorque: United Nations. Disponível em [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1645%20\(2005\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1645%20(2005)). Acesso em 23 de Agosto de 2011.
- UN, 2004. *Twenty-first report of the Secretary-General on UNAMSIL*, S/2004/228. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/270/25/PDF/N0427025.pdf?OpenElement>. Acesso em 23 de agosto de 2011.
- UN, 2001a. *Ninth report of the Secretary-General on UNAMSIL*, S/2001/228. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/284/81/IMG/N0128481.pdf?OpenElement>. Acesso em 23 de agosto de 2011.
- UN, 2001b. *Resolution 1346 (2001) Adopted by the Security Council at its 4306th meeting, on 30 March 2001*, S/RES/1346 (2001). 30 de março de 2001, United Nations Security Council. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/312/19/PDF/N0131219.pdf?OpenElement>. Acesso em 23 de agosto de 2011.
- UN, 2001c. *Tenth report of the Secretary-General on UNAMSIL*, S/2001/627. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/423/17/IMG/N0142317.pdf?OpenElement>. Acesso em 23 de agosto de 2011.
- UN, 2000a. *Second Report of the Secretary-General Pursuant to Security Council Resolution 1270 (1999) on the United Nations Mission in Sierra Leone*, S/2000/13. 11 de janeiro de 2000, United Nations Security Council. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/235/52/PDF/N0023552.pdf?OpenElement>. Acesso em 23 de agosto de 2011.
- UN, 2000b. *Fourth report of the Secretary-General on UNAMSIL*, S/2000/455. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/407/22/IMG/N0040722.pdf?OpenElement>. Acesso em 23 de agosto de 2011.
- UN, 2000c. *Seventh report of the Secretary-General on UNAMSIL*, S/2000/1055. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/717/71/IMG/N0071771.pdf?OpenElement>. Acesso em 23 de agosto de 2011.
- UN, 2000d. *Fourth report of the Secretary-General on UNAMSIL*, S/2000/455. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/407/22/IMG/N0040722.pdf>. Acesso em 23 de agosto de 2011.
- UN, 1999a. *Fourth progress report on UNOMSIL*, S/1999/20. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/002/20/IMG/N9900220.pdf?OpenElement>. Acesso em 23 de agosto de 2011.
- UN, 1999b. *Seventh progress report on UNOMSIL*, S/1999/836. Disponível em www.securitycouncil-report.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/SL%20S1999836.pdf. Acesso em 23 de agosto de 2011.
- UN, 1999c. *Statement by the President of the Security Council*, S/PRST/1999/1. 7 de janeiro de 1999, United Nations Security Council. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/004/16/PDF/N9900416.pdf>. Acesso em 23 de agosto de 2011.

- UN, 1999d. *First report of the Secretary-General on UNAMSIL*, S/1999/1223. Disponível em www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1999/1223. Acesso em 23 de Agosto de 2011.
- UN, 1998a. *Fifth report of the Secretary-General on the situation in Sierra Leone*, S/1998/486. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/157/51/IMG/N9815751.pdf?OpenElement>. Acesso em 23 de agosto de 2011.
- UN, 1998b. *First progress report on UNOMSIL*, S/1998/750. Disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/233/37/IMG/N9823337.pdf?OpenElement>. Acesso em 23 de agosto de 2011.
- UN, 1995. *Letter dated 1 February 1995 from the secretary-general addressed to the president of the Security Council*, S/1995/120. Disponível em www.un.org/Depts/DPKO/Missions/unomsil/9503697E.pdf. Acesso em 23 de agosto de 2011.
- UN, 1986. *Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic*, A/RES/41/11. Disponível em www.un.org/documents/ga/res/41/a41r011.htm. Acesso em 10 de abril de 2017.
- UN, 1974. *The Mano River Declaration*, no. 13608, United Nations (UN), Treaty Series, pp. 266-275. Disponível em World Bank: <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/MRU.pdf>.
- UNODA, 2017. *African Nuclear Weapon Free Zone Treaty (Treaty of Pelindaba)*. United Nations Office for Disarmament Affairs (UNODA). Disponível em <http://disarmament.un.org/treaties/t/pelindaba/text>. Acesso em 10 de abril de 2017.
- UNOWA, 2016. *Maritime Security in the Gulf of Guinea*. United Nations Office for West Africa (UNOWA). Disponível em <https://unowa.unmissions.org/maritime-security-gulf-guinea>. Acesso em 30 de outubro de 2016.
- Wæver, O., 2011. Politics, security, theory. *Security Dialogue*, 42(4-5), pp. 465-480.
- Wæver, O., 1999. Securitizing Sectors? Reply to Eriksson. *Cooperation and Conflict*, 34(3), pp. 334-340.

O Mar Enquanto Vetor Geoestratégico e Identitário de Portugal: Análise da Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020

Cristina Filipa Jesus Costa
Débora Gameiro Morais
Gessica Elaine de Souza Teles
Rute Pelége de Oliveira

1. Introdução

O mar constitui-se como um elemento de fundamental importância para Portugal. Com longa tradição marítima, o país alcançou o apogeu e construiu um império no alvorecer dos descobrimentos e as relações marítimas estão intrínsecas na formação do povo português. O mar é a razão de ser de Portugal e está presente no imaginário coletivo do seu povo desde a antiguidade.

Apesar de ter sido, outrora, o elemento responsável pela máxima projeção já alcançada pelo país no espaço mundial, observa-se que o mar perdeu relevância nas estratégias nacionais nos últimos anos, principalmente após inserir-se no espaço económico europeu. Diante desta perspetiva, este trabalho tem por objetivo analisar as políticas comunitárias europeias e a estratégia nacional para o mar entre 2013-2020, bem como fazer uma reflexão crítica sobre a vocação portuguesa para o mar.

Para tanto, este trabalho está dividido em quatro tópicos, considerados de extrema relevância para alcançar os objetivos acima delimitados: O primeiro contempla o contributo teórico de Mahan para compreender os critérios segundo os quais uma nação se assume enquanto potência marítima. O segundo contextualiza a importância económica e cultural do mar para Portugal. O terceiro analisa as políticas europeias no contexto nacional e europeu e o quarto traz uma breve contextualização da estratégia portuguesa nas abordagens de Adriano Moreira e Loureiro dos Santos.

A problemática central que norteia este trabalho é: considerando a estratégia nacional para o mar, de que forma Portugal se constitui, ou não, como uma potência marítima nos moldes da teoria do poder marítimo de Mahan. A metodologia utilizada para tentar responder a este questionamento foi a revisão bibliográfica dos principais autores que abordam o assunto.

2. O Mar no Pensamento Geoestratégico

2.1 Breve Conceptualização do Potencial Estratégico Marítimo

O poder marítimo remete, num sentido lato, para o meio através do qual os Estados estendem o seu poder militar para os mares. Este potencial mede-se sobretudo na capacidade da nação em “instrumentalizar” o mar para fins de rivalidade e concorrência e assenta em elementos tão diversos como embarcações de combate e armas, embarcações comerciais, embarcações auxiliares, bases marítimas e pessoal qualificado na área em questão (Encyclopaedia Britannica, 1998).

Neste contexto, o poder marítimo tende a manifestar-se em seis fatores centrais: a *Geografia*, que determina o seu acesso ao mar e posição face a outros países e áreas de interesse; a *Demografia* tendo em conta a população concentrada na orla marítima e as atividades que a mesma desenvolve em função do mar; a *Economia*, relativamente à capacidade financeira, industrial e tecnológica dedicada ao desenvolvimento marítimo; O *Carácter do povo e do Governo*, no que concerne a predisposição da população e vontade política na instrumentalização do mar; as *Marinhas Civas e Militares*, no que toca ao seu desenvolvimento e potencialidades geoestratégicas; e por fim os *Meios militares vocacionados para a ação no mar*, tais como a Guarda Costeira, Força Aérea e Guarda Fiscal (Carvalho, 1982, p. 126)

No que concerne os objetivos do poder marítimo, a par com o poder naval enquanto item integrante do mesmo, verifica-se que estes continuam a espelhar-se na adoção de estratégias clássicas: Controlo do mar, em função da liberdade e segurança das comunicações marítimas; *Projeção de poder*, explorando as fraquezas do inimigo; *Proteger, defender ou atacar a navegação comercial*, em prol dos interesses económicos e direitos soberanos; e *Policar e manter a ordem no mar*, assegurando a liberdade de navegação e governança adequada (Neves, 2016, p. 3)

Para colmatar esta conceptualização, cumpre ressaltar que, enquanto houverem interesses marítimos, os Estados poderão sempre direccionar os seus objetivos e necessidades para o mar, tendo em conta a sua crescente valência ao nível das reservas de recursos, fontes de riqueza e enquanto via privilegiada de abastecimento e comunicação.

2.2 Mahan e a Teorização do Poder Marítimo

Existem vários círculos teóricos que introduzem o mar enquanto potência geoestratégica, através de contributos como os de Raoul Castex, Lord Fisher ou Corbet. Não obstante, é em Alfred Thayer Mahan que encontramos o cerne do pensamento estratégico do poder marítimo, interpretando este último como a “(...) soma de forças e fatores, instrumentos e circunstâncias geográficas que cooperam para conseguir o domínio do mar, garantir o seu uso e impedi-lo ao adversário” (IAEM, 1982, p. 72 *apud* Dias, 2010, p. 147). De facto, é com Mahan que as forças navais passam a constituir um instrumento primordial da competição internacional na passagem para o séc. XX, atendendo a fatores como o acesso ao mar, o controlo das rotas comerciais e o desenvolvimento do litoral (Ribeiro, 2010).

É importante também perceber a forma como o estratega conceptualiza o poder marítimo, apontando cinco elementos determinantes para a supremacia naval – que se

aproximam, de certa forma, dos seis fatores centrais introduzidos no subcapítulo anterior:

1. *Posição Geográfica*, onde se destaca a sua importância do acesso a mares livre e a rotas de navegação, tomando como caso paradigmático a posição insular de Inglaterra.
- 2- *Configuração física e extensão de território* no que concerne sobretudo à permeabilidade das fronteiras, a natureza dos solos e dos recursos, o clima e a existência de hidrografia navegável.
3. *Efetivo Populacional*, que remete para a capacidade produtiva tanto a nível nacional como regional, os esforços comerciais marítimos a nível internacional e regional (caso se justifique) considerando a existência ou não de mercados. Este compreende ainda a fação da população que se dedica a atividades marítimas.
4. *Psicologia nacional*, que se projeta na propensão e vocação marítima da população, assim como na aptidão para o comércio na tentativa de obter lucros nos recursos do mar, captando o potencial do comércio marítimo.
5. *Características do Governo*, outra forma de a vocação marítima se manifestar, ou não, na competência, visão e coragem das elites políticas na condução do povo no sentido do mar, avaliando simultaneamente a sua capacidade em perceber o potencial geográfico, as vantagens e atributos do próprio Estado em relação ao mar (Dias, 2010, pp. 147-150).

Foi através destes seis fatores que Mahan idealizou os Estados Unidos enquanto sucessor geopolítico do Império Britânico (Sempa, 2015). Efetivamente, o estratega contribui em grande medida para a reestruturação da United States Navy, que apresentava na altura um grande obsolescência tecnológica e carências na capacidade militar, enfatizando as forças navais enquanto instrumento primordial da competição internacional na qual os EUA se deveriam destacar. Neste contexto, Mahan aproveita o facto de as marinhas representarem um símbolo de poder e prestígio do Estado e instrumentaliza-o para dar privilégio às ligações entre o poder marítimo, o poder nacional e a hegemonia global no quadro da política internacional americana (Ribeiro, 2010).

Note-se ainda que, o pensamento de Mahan parte do princípio de que a superioridade do poder naval parte dos ensinamentos retirados da história, constituindo assim um legado de experiência que pode ser revisitado no futuro (Dias, 2010, p.146). Posto isto, verifica-se que o teórico “bebe” diretamente da influência de Clausewitz, analisando a sua perspectiva estratégica no contexto da guerra a nível terrestre e reaproveitando-a para o desenvolvimento do poder marítimo. Para além disso, ambos partilhavam da máxima de que a defesa prevalece sempre sobre o ataque destacando, no entanto, a importância de uma atitude ofensiva em contexto de guerra naval (Violante, 2015).

No que concerne ao potencial estratégico de Portugal em relação ao mar, Mahan lamenta que este não tenha aproveitado a sua “posição invejável” de modo a transformá-la num poder efetivo. Fazendo um contraste com os ingleses, o estratega aponta a ganância pelos lucros e o espírito aventureiro mal planeado dos portugueses e dos espanhóis como a principal causa do fracasso dos ibéricos no crescimento agrícola, comercial, industrial e, por conseguinte, no desenvolvimento marítimo. Apesar destas críticas,

Mahan reconhece o carácter valente, empreendedor e entusiástico dos povos em questão, mas lamenta simultaneamente a carência da vocação do povo no aproveitamento do potencial marítimo do seu país (Dias, 2010, p. 150). Posto isto, Portugal pode não corresponder aos critérios de Mahan enquanto potência marítima, todavia, o país inspirou-se nos preceitos estratégicos do teórico, nomeadamente ao nível da doutrina naval a partir do Estado-Novo e que se repercutiu na afirmação da Liga Naval Portuguesa, sendo esta questão referenciada no último capítulo do presente trabalho.

3. A Importância do Mar para a Construção Identitária e Económica de Portugal

3.1 A Herança Marítima na Identidade Portuguesa

Portugal é um dos países com maior espaço marítimo do mundo. Localizado no sudoeste da Europa, tem uma área de 92.090 km² e está situado na zona ocidental da Península Ibérica. Podemos afirmar que Portugal é uma nação oceânica e quase arquipelágica, possuindo uma enorme área marítima, que liga as diferentes unidades do território. Ao analisarmos a área do território terrestre pode concluir-se que esta é dezoito vezes inferior à área marítima sob jurisdição nacional, sendo o correspondente a mais de metade do conjunto de toda a área das Zonas Económicas Exclusivas dos Estados-membros da União Europeia (Cunha, 2004, p. 44).

Assim como a maioria das nações mundiais, Portugal cresceu e desenvolveu-se através do uso dos recursos marinhos. É, e sempre foi, um país marítimo e com um longo passado ligado ao mar.

As aventuras marítimas portuguesas, durante os Descobrimentos, foram o elo de ligação entre o velho e o novo Mundo. Além de pronunciar-se como elemento estratégico, assumiu um carácter central na construção da identidade nacional (Narciso, 2010, p. 4).

O elo de ligação entre Portugal e o mar resulta do interesse nacional em usá-lo como meio de locomoção para as diferentes partes do território nacional, de aspetos históricos e culturais e dos hábitos enraizados pela convivência com o meio marinho. Este elo parecia, então, inalterável (Vieira, 2005, p. 10).

O mar é um elemento determinante no processo histórico da nação portuguesa, desde o seu nascimento ao apogeu, da decadência às tentativas de regeneração, todos estes processos dependeram da conquista ou predomínio das influências sobre o mar. O período de apogeu da influência portuguesa aconteceu nos séc. XIV e XV, por meios de estímulos internos, como o facto de ser uma das poucas nações já unificadas na Europa da época, e condições favoráveis externas, o aprimoramento dos instrumentos de navegação, população portuária enriquecida e com desejo de expandir o seu comércio. Desta maneira empreendeu grandes viagens pelo oceano, iniciando assim o processo de globalização (Meneses, 2007, p. 195).

O processo de expansão portuguesa estabeleceu as rotas e trocas através do Atlântico para postos comerciais na costa ocidental da África. Por volta de 1540, Portugal já se constituía num imenso império ultramarino, possuindo colónias nos quatro cantos do

mundo. A coragem e a engenhosidade portuguesa proporcionaram o pioneirismo em relação às “grandes navegações” e fez do país um centro efervescente de conhecimento e descoberta, fossem estes de cunho artístico e literário, ou até mesmo de cunho científico e filosófico (Dutra, 2013, pp. 10-11).

A descoberta do caminho marítimo para a Índia resultou numa nova oportunidade comercial para os portugueses, modificando assim a base da economia que antes era essencialmente agrícola. Esta experiência abalou várias concepções que eram consideradas verdadeiras, como por exemplo a disposição e forma espacial do mundo (Parzewski, 2007, p. 17).

Portugal esteve na vanguarda dos descobrimentos tanto em nível temporal – como a primeira potência da modernidade a alargar as suas fronteiras de poder político e económico-social para as demais regiões do planeta – quanto a nível espacial – como a única potência mundial a possuir, na época, uma relação concreta com todos os continentes (Dutra, 2013, p. 46).

O pioneirismo português no ultramar foi importante não só para o desenvolvimento económico e cultural e para a evolução do pensamento português da época, representou a utilização estratégica de uma condição geográfica favorável para alcançar uma visibilidade mundial. No entanto, nos séculos seguintes, o aumento da competitividade nos mares, bem como a má gestão dos recursos financeiros e as crises de governabilidade provocaram um longo período de decadência. Apesar disso, o mar sempre foi a justificação das maiores decisões tomadas pelo governo português. Se foi por meio dele que o país se tornou a cabeça da Europa, também foi através da perda do espaço conquistado nos mares que o país voltou à sua posição periférica (Meneses, 2007, p. 198).

Este período deu um novo sentido ao fenómeno imperial e a forma de organização política, uma vez que a representação do poder e as práticas governamentais estavam mais conectadas às questões marítimas do que à preocupação estrita com o domínio terrestre (DONIM, 2012, p. 37).

As potencialidades portuguesas, do ponto de vista estratégico, ainda estão intrínsecas ao aproveitamento do mar. Isto porque, embora este tenha perdido importância nas políticas e estratégias de desenvolvimento nos últimos anos, Portugal é um importante elo de ligação com a costa da América, África e Europa e deve posicionar-se como ponte estratégica entre estes continentes. Segundo Mendes (2015), foi o desejo de ingressar na Comunidade Económica Europeia (CEE) que fez com que Portugal se esquecesse da importância da utilização estratégica do mar.

Entende-se que o reforço da imagem nacional, a marca projetada pelo país para o mundo, deve ser feita através do elemento marítimo. Isto porque, no quadro europeu no qual o país está inserido, onde o epicentro de poder é longe e a posição económica e geográfica de Portugal o coloca numa situação periférica, o uso estratégico do mar, que é e sempre foi a especificidade portuguesa. E é o elemento central de uma identidade que se queira consolidar, é a manutenção ancestral da autonomia política e a definição da índole coletiva enquanto povo (Cunha, 2004, p. 44).

3.2 O Mar no Desenvolvimento da Economia Portuguesa

Após a fusão da ZEE (Zona Económica Exclusiva) e da extensão da plataforma continental, o espaço marítimo português passará a ser 40 vezes maior que o território nacional e 97% do território passará a ser de natureza marítima. Espera-se que o espaço sob jurisdição portuguesa ultrapasse os 3,8 milhões de km² (Simões, 2013, p. 2).

A ZEE portuguesa é constituída de três setores: ZEE de Portugal Continental, ZEE do Arquipélago da Madeira e ZEE do Arquipélago dos Açores. É a maior Zona Económica da União Europeia, o que compete ao país especiais responsabilidades sobre grande parte do Atlântico Nordeste (Dias, 2003, p. 2).

No conceito jurídico, Portugal tem direitos soberanos sobre a ZEE e a Plataforma Continental para explorar, conservar e gerir todos os recursos naturais vivos e não vivos do fundo do mar, do subsolo e das águas subjacentes, bem como todas as outras atividades que tenham como finalidade o estudo ou a exploração económica da zona, tais como a produção de energia por meio da água, das correntes marítimas ou do vento (Dias, 2003, p. 2).

Portugal possui uma posição estratégica, tanto ao nível da fachada atlântica da Península Ibérica, quanto por estar situado na rota do tráfico marítimo internacional. (Alves, 2015, p. 39). A extensa ZEE portuguesa é atravessada pela rota de passagem obrigatória da maior parte do tráfego marítimo de e para o norte da Europa. Em média, navegam ao longo desta zona, diariamente, cerca de 200 navios, transportando mais de 500 toneladas de mercadorias, dos quais 40 são petroleiros (Dias, 2003).

Através das águas oceânicas são enviadas mais de 60% das exportações portuguesas e 70% das importações é recebida pelo mar. Além disso, todo o petróleo e 2/3 do gás natural que o país consome, bem como 53% do comércio externo da EU passam pelas águas sob jurisdição portuguesa (Simões, 2013).

Nas diversas representações e dimensões de importância e influência do mar para a nação portuguesa merecem destaque a dimensão cultural, a científico-tecnológica e a económica. A dimensão científico-tecnológica é de vital importância uma vez que uma gestão integrada, partindo do conhecimento especializado do mar, da costa, dos ecossistemas e ambientes marinhos, potencializa o uso dos recursos de forma sustentável. A dimensão económica é a maior potencialidade do mar português. No entanto, esta carece de aproveitamento e planeamento para o uso de todas as suas potencialidades (Narciso, 2010).

De acordo com dados de 2015, na economia portuguesa, cerca de 2% do PIB nacional é resultado das atividades ligadas ao mar. Este setor emprega diretamente cerca de 75 mil pessoas. De forma geral, entre efeitos diretos e indiretos, o valor total é de, aproximadamente, 5 a 6% do PIB e mais de 100 mil pessoas empregadas. De todas as atividades aquícolas, a pesca e as atividades a ela relacionadas representam quase 75% do volume de negócios, mais de 90% das empresas e cerca de 80% da mão-de-obra (Alves, 2015).

Entre as atividades pesqueiras, o transporte marítimo, a atividade portuária a indústria naval, o turismo, as energias renováveis, a ciência, tecnologia e inovação e a exploração dos recursos vivos e não vivos, apenas o turismo e recreio náuticos tem apresentado

crescimento considerável nos últimos anos. Ou seja, há um subaproveitamento do mar, que poderia vir a representar até 12% do PIB do país com os investimentos certos (Narciso, 2010, pp. 8-10)

As explorações da plataforma continental têm revelado espécies marinhas raras, para a utilização em medicina de ponta, elevada probabilidade de hidrocarbonetos, minérios em estado de elevada pureza e fontes hidrotermais. Assim, na gestão do espaço marítimo, assume especial relevância os aspetos de natureza económica relacionados com os portos e transporte marítimo, construção e reparação naval, pesca, aquacultura e turismo, extração de energia, procurando potenciar a investigação científica, sem desconsiderar, contudo, os aspetos ambientais e de segurança (Simões, 2013).

Com uma área marítima tão grande sob jurisdição nacional, muitas são as responsabilidades e os desafios que Portugal deve enfrentar. Entre eles a questão da segurança e sustentabilidade merecem destaque. É imprescindível manter a marinha de guerra e mercante credível frente às ameaças externas, tais como o terrorismo, e no combate as atividades ilícitas, como o narcotráfico, além da defesa dos interesses nacionais. Dias (2003) elucida que a intensa navegação na ZEE portuguesa constitui uma importante fonte de poluição das águas, da orla costeira e dos fundos marinhos, uma vez que os navios, especialmente os petroleiros, efetuam a lavagem de tanques em águas sob jurisdição nacional. Também é necessário minimizar os riscos de acidentes devido ao intenso tráfego para não causar danos ecológicos, económicos ou mesmo sociais.

Posto isto, verifica-se que o mar, além de ser uma atividade diferenciadora para Portugal, proporciona potencial político e económico. Embora longe de alcançar a projeção esperada, os incentivos aos investimentos estrangeiros e a internacionalização das empresas portuguesas relacionadas com a economia do mar, tem permitido que se caminhe de forma progressiva a um patamar ambicioso sobre o que se pode fazer com o território marinho (Manuelito, 2014, p. 74).

Portugal é um país singular no quadro europeu, tanto pela sua condição geográfica de charneira entre continentes, quanto pela sua história e pelas relações políticas internacionais. Potenciar o posicionamento estratégico do país significa compreender a singularidade portuguesa e saber tirar proveito dela (Cunha, 2004, p. 54).

4. Políticas Marítimas

4.1 Contexto Nacional

Portugal tem vindo a desenvolver vários esforços no sentido de adaptar-se e participar ativamente nos progressos marítimos europeus e adequar as suas políticas internas e a sua legislação a esta realidade. (Gonçalves, 2015)

O progressivo aumento dos estudos sobre a área marítima e a inexistência legal de um documento regulador levou à criação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), também conhecida como Convenção de Montego Bay e/ou Direito do Mar. Este documento entrou em vigor a 16 de novembro de 1994, trinta e seis anos após o processo iniciado pela ONU, sendo por isso considerado o mais longo e complexo tratado na história do Direito Internacional (Cândido, 2012).

No ano de 1997, Portugal, através da *Resolução da Assembleia da República n.º 60-B/97* ratificou a CNUDM (Diário da República, 1997). Este processo de ratificação demonstra o interesse português pelo mar e a sua vontade de estar presente no contexto marítimo internacional.

Dada a relevância do oceano, para Portugal, e face às exigências da globalização e da integração europeia, tornou-se vital a implementação de uma Estratégia Nacional que contribua para o progresso sustentável do país e o evidencie como uma grande “nação marítima” no seio europeu (Gonçalves, 2015).

4.1.1 Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020 (ENM)

Em 2003, a *Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2003* cria a Comissão Estratégica dos Oceanos (CEO) com o desígnio de circunscrever uma Estratégia Nacional para o Mar (ENM) (Cunha, 2004). A CEO tinha como propósito estabelecer uma estratégia nacional assente nos seguintes objetivos políticos:

“Valorizar a importância estratégica do mar para Portugal; (...) Dar prioridade a assuntos do Oceano e projetar internacionalmente essa prioridade; (...) Prosseguir uma gestão sustentada das zonas marítimas sob jurisdição nacional, com vista a tirar pleno partido das suas potencialidades económicas, políticas e culturais” (CEO, 2004, p. 5).

Um ano após o lançamento do relatório *O Oceano: um desígnio para o século XXI*, o gabinete da Comissão Interministerial para os Assuntos do Mar (CIAM) criou a Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar (EMAM), cujo seu objetivo inicial era identificar as linhas orientadoras para o desenvolvimento de uma política integrada para o mar e a articulação com entidades competentes nas áreas ligadas ao mar (Gonçalves, 2015).

A EMAM concebeu uma Estratégia Nacional para o Mar (2006-2016), que assenta em três pilares básicos: conhecimento, planeamento e ordenamento espaciais e defesa dos interesses nacionais. Estes pilares tinham o intuito de abrir portas que outrora estiveram fechadas, assim como, executar diversas ações em termos de identidade e governação marítima e de afirmação internacional (Gonçalves, 2015, p. 81).

A Estratégia Nacional para o Mar (ENM), formulada para o período de 2006-2016, foi aprovada pela *Resolução do Conselho de Ministros n.º 163/2006* no dia 12 de dezembro, e tem como intuito:

“criar as condições e mecanismos que possibilitem aos diversos agentes desenvolver, de forma equilibrada e articulada, as múltiplas atividades ligadas ao mar, tendo em vista a promoção da qualidade do ambiente marinho, do crescimento económico e a criação de novos empregos e oportunidades” (Manuel, 2014 *apud* ENM, 2006, p. 7).

A ENM teve um papel bastante significativo na origem e desenvolvimento da Política Marítima Integrada da União Europeia (PMIE), refletida posteriormente no *Livro Verde* e no *Livro Azul* da PME. Esta estratégia veio reforçar não só a posição de Portugal em relação ao mar, tal como, motivar os processos internacionais a desenvolver atividades ligadas ao mar. Todavia, os efeitos produzidos pela estratégia portuguesa não foram suficientemente eficientes. A falta de um plano de ação nacional, o contexto institucional cada vez

mais direcionado para o progresso sustentável e as constantes transformações no seio da União Europeia conduziram a uma revisão da ENM 2006-2016 (Gonçalves, 2015).

É neste contexto, que em fevereiro de 2014, foi publicada a *Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020*. A *Resolução do Conselho de Ministros n.º 12/2014*, de 12 de fevereiro, aprova a nova ENM com o intuito de colmatar não só a lacuna observada na avaliação anterior, assim como, revelar o papel fulcral do mar como vetor de desenvolvimento e explanar o papel desempenhado por Portugal no quadro da União Europeia (Gonçalves, 2015; Mendes, 2015). Este último encontra-se abrangido em estratégias como: Europa 2020, Política Marítima Integrada Europeia e a Estratégia Marítima para a Região Atlântica (aludidas posteriormente).

Desta forma, a ENM 2013-2020 tem como principal objetivo restaurar a identidade marítima nacional num panorama moderno, pró-ativo e empreendedor (Gonçalves, 2015), tal como, ter o poder de iniciativa e de liderança marítima no contexto europeu e internacional (Mendes, 2015). Esta estratégia ao querer consagrar Portugal como uma nação marítima reconhecida afirma-se como um documento de elevada ambição (Governo de Portugal, 2013; Gonçalves, 2015; Mendes, 2015).

Contrariamente à estratégia anterior, a ENM 2013-2020 é consubstanciada num plano de ação denominado de Plano Mar-Portugal (PMP). Este plano, “numa primeira fase e no curto prazo, [pretende] criar condições essenciais à concretização do potencial estratégico marítimo de Portugal e, numa segunda fase, [longo prazo] permitir a realização plena desse potencial” (Governo de Portugal, 2013, p. 55).

4.2 Contexto Marítimo Europeu

Há várias razões que demonstram a relevância da adoção de um conjunto de normas marítimas europeias, tais como: razões de ordem demográfica, económica, estratégica, geográfica, securitária, entre outras. A Europa preserva uma afinidade singular com os espaços marítimos principalmente devido à sua localização geográfica, uma vez que grande parte das suas fronteiras são definidas por costas e espaços marítimos. Se analisarmos o mapa geográfico da UE detetamos que esta é rodeada por quatro mares e dois oceanos, sendo estes Mar Báltico, Mar Mediterrâneo, Mar Negro, Oceano Atlântico e Oceano Ártico. De entre os 28 países que constituem a UE, 23 destes possuem espaço costeiro o que leva a uma maior alçada sob o território marítimo quando comparada com a dimensão terrestre da própria organização (Centro de Informação Europeia Jacques Delors, 2015; Pinto, 2015 *apud* Pedra, 2012)

A questão demográfica é igualmente importante, uma vez que valoriza as zonas e as questões de segurança marítimas, pelo facto de que uma boa parte da população da UE viver em zonas costeiras (Pinto, 2015 *apud* Comissão Europeia, 2006).

A UE ambiciona asseverar-se como um ator de política e de segurança internacional, ou seja, razões de ordem estratégica e securitária tornam-se vitais para o funcionamento sustentável das infraestruturas europeias, uma vez que as linhas de comunicação marítima que ligam os vários continentes apresentam um grande relevo geopolítico e geoestratégico (Pinto, 2015 *apud* Pedra, 2012).

Quanto ao nível securitário, a proteção dos mares e dos oceanos europeus contra os riscos e ameaças marítimas é essencial, sendo que a ausência de segurança pode levar a conflitos, terrorismo e aumento de criminalidade (Pinto, 2015 *apud* Comissão Europeia, 2014).

4.2.1 Política Marítima Integrada Europeia (PMIE)

Na Europa dos 28, o contexto marítimo europeu assume uma relevância particular, uma vez que apenas cinco países não possuem fronteira costeira. Desta forma, pode-se assumir que a criação de um conjunto de normas europeias reguladoras é essencial e decisivo para a estabilidade, sustentabilidade e segurança no seio internacional. Neste contexto surge a Política Marítima Integrada Europeia (PMIE) como resposta a um dos grandes desafios da Europa (Zamith, 2011).

Esta abordagem holística levou a Comissão Europeia, em outubro de 2007, a definir uma política marítima integrada e um plano de ações destacados no *Livro Azul – um mar de oportunidades*. A PMIE tem como objetivo maximizar a investigação sustentável dos oceanos e dos mares, visando principalmente o crescimento económico das regiões costeiras. Além deste, a criação de uma base de conhecimentos e de inovação pretende ser alcançada para proporcionar uma melhoria na qualidade de vida nas regiões costeiras e ultraperiféricas com a finalidade de afirmar a liderança da Europa como principal potência marítima (Gonçalves, 2015). Para além dos pontos-chave já referidos é importante destacar o crescimento e emprego associados à economia do mar sustentável, o que promove o conceito de “Crescimento Azul”. O direcionamento do conceito de desenvolvimento sustentável para a PMIE leva à designação de “Economia Azul”, que se centra em cinco setores alvo: energia azul, biotecnologia azul, recursos minerais marinhos, aquicultura e turismo – marítimo, costeiro e de cruzeiros. A PMIE evoluiu no sentido de cooperação entre setores e identidades competentes, de forma a colmatar as falhas securitárias existentes e proporcionar estabilidade, ordenamento territorial, crescimento e competitividade no panorama internacional. Assim, o Plano de Ação destacado no *Livro Azul* refere diversos setores a fim de elevar a importância e o respeito pelo ambiente, investigação, transporte marítimo, emprego, indústria e pesca para que se cumpra este objetivo (Soares, 2013; Gonçalves, 2015).

Atualmente, a Europa encontra-se estagnada, com níveis fracos de consciência marítima e pouco sensibilizada para o potencial que o recurso marítimo representa. Para combater estas fragilidades é necessária visão e vontade política para que a PMIE seja mais fácil alcançar e/ou aplicar tendo em conta o quadro jurídico-político atual. Ou seja, é necessário aumentar a capacidade de atuação e decisão da UE no contexto de gestão e conservação dos recursos marítimos (Gonçalves, 2015 *apud* Duarte, 2014).

4.2.2 Estratégia Marítima para a Região Atlântica (EMRA)

A Estratégia Marítima para a Região Atlântica (EMRA) surge pela mão da Comissão Europeia e foi apresentada em Lisboa, em novembro de 2011. EMRA é uma das iniciativas da PMIE e centra-se na estratégia europeia para o mar. Visando a gestão

integrada dos ecossistemas marinhos, a redução da pegada de carbono da Europa, a exploração sustentável dos recursos marinhos, a resposta aos riscos provocados por acidentes, catástrofes naturais ou a atividades criminosas. Ou seja, valorizar a região atlântica quanto ao seu ativo estratégico, geopolítico e económico do Atlântico no horizonte 2020. Assim, esta estratégia encontra-se integrada na Europa 2020 e tenta proteger e explorar o potencial marítimo europeu a longo prazo, uma vez que o Atlântico é uma das plataformas de desenvolvimento de relações intercontinentais (Gonçalves, 2015; Comissão Europeia, 2013).

O plano de ação para o Atlântico baseia-se na cooperação entre os Estados-membros, definindo como essencial a partilha de informações de custos, resultados e boas práticas de forma a facilitar o desenvolvimento das atividades marinhas desde as tradicionais até às mais modernas. Para tal, é necessário priorizar o empreendedorismo, desenvolvimento e inovação, sem esquecer a melhoria da acessibilidade e conectividade (Gonçalves, 2015).

O plano de ação referido é reconhecido pela Comissão Europeia como uma base de cooperação e de trabalho em investigação e observação coletivas com outros países do Atlântico, entre os quais se destacam os EUA e o Canadá, o que levou à formação de uma aliança transatlântica. Esta aliança permite expandir o conhecimento do potencial do oceano e o seu contributo para a “Economia Azul”. Todavia, permanece aberta a possibilidade de alargamento a outros países e parceiros internacionais, que demonstrem interesse na construção gradual da estratégia atlântica (Gonçalves, 2015 *apud* Comissão Europeia, 2013a).

4.2.3 Diretiva Quadro Estratégia Marinha (DQEM)

A *Diretiva Quadro Estratégia Marinha* (DQEM) foi criada a 17 de julho de 2008 pela Comissão Europeia – *Diretiva n.º 2008/56/CE*. Esta diretiva define uma meta até 2020: que os Estados-membros criem medidas no sentido de atingir ou manter o bom estado ambiental das suas águas marinhas, promovendo o uso sustentável dos mares e a conservação dos ecossistemas, o que inclui o leito, os estuários e as zonas costeiras que apresentem relevância ao nível da biodiversidade. Assim, a DQEM é considerada o pilar ambiental da PMIE e é aplicada nas águas marinhas em que os Estados-membros têm soberania ou jurisdição. O objetivo principal é a orientação do progresso sustentável de forma a alcançar-se um bom estado ambiental (Gonçalves, 2015; DGRM, 2017).

Para a implementação da DQEM é indispensável a transparência e coerência da legislação entre as diferentes políticas, de forma a que a preocupação ambiental possa ser integrada noutras políticas, como é o caso da Política Comum das Pescas (PCP). O cumprimento desta diretiva só é possível se existir cooperação e coordenação internacional e regional, tanto ao nível da elaboração como da implementação. A implementação está a cargo de cada Estado-membro e são estes que definem o que consideram como bom estado ambiental para a sua ZEE, contudo não se encontra definida nenhuma estrutura governamental para esse efeito.

4.2.4 Política Comum das Pescas (PCP)

No Tratado de Roma, formulou-se pela primeira vez a Política Comum das Pescas (PCP) e foi associada à Política Agrícola Comum e a sua independência e relevância tem sido incrementada. A PCP não é mais do que um conjunto de regras que pretende gerir as frotas de pesca europeias e a preservação da massa populacional de peixes, com o objetivo de gerir e conservar um recurso comum, definindo que todas as frotas de pesca europeias possuem igual acesso às águas e pesqueiros da UE, promovendo a transparência e um código de conduta leal entre os pescadores. Em 2002 e no Tratado de Lisboa (2007) inseriu-se algumas modificações à política das pescas. As principais alterações incentivam ao desenvolvimento da pesca sustentável, de forma a assegurar rendimentos e empregos estáveis aos trabalhadores, sem comprometer a preservação ecossistémica, que se encontra intimamente relacionada com a DQEM (Parlamento Europeu, 2017).

A base jurídica desta política encontra-se descrita entre os Artigos 38.º e 43.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

4.2.5 Ordenamento do Espaço Marítimo da Europa

A *Diretiva 2014/98/UE* do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de julho de 2014 estabelece um quadro para o ordenamento do espaço marítimo da Europa e tem como base jurídica o Tratado de Funcionamento da União Europeia – Artigo 43.º n.º 2; Artigo 100.º n.º 2; Artigo 192.º n.º 1; Artigo 194.º n.º 2. Esta diretiva reúne vários requisitos mínimos comuns e pretende garantir uma maior compatibilidade das decisões de planeamento a nível local, regional e nacional dos mares que são partilhados pelos Estados-membros, apesar de cada país da UE poder delinear as suas próprias atividades marítimas (DGRM, 2017).

Com vista à partilha de dados entre os Estados-membros e ao planeamento das atividades marítimas, a Comissão Europeia apresentou vantagens associadas ao ordenamento do espaço marítimo. Entre as vantagens apresentadas podem destacar-se a redução dos conflitos e a criação de sinergias entre setores; a motivação ao investimento devido à previsibilidade e transparência da negociação, contribuindo para o progresso da utilização de energias renováveis e proteção do ecossistema marinho; o reforço do diálogo entre administrações nacionais, o que contribui para a simplificação dos processos e diminuição dos custos; o aumento da cooperação transfronteira entre os Estados-membros; e a proteção do ambiente (DGRM, 2017; Gonçalves, 2015).

5. Um Tesouro Encalhado: Caso de Estudo da Estratégia Nacional Marítima 2013-2020

Antes de nos debruçarmos sobre a necessidade de Portugal criar uma Estratégia Nacional para o Mar (ENM) e um Plano de Ação (PMP), é útil enquadrar teoricamente a estratégia portuguesa. Desta forma, este capítulo retratará as abordagens de Adriano Moreira e de Loureiro dos Santos em relação à estratégia portuguesa, quanto às vertentes tradicionais: OTAN/EUA, CEE/UE e CPLP.

Com o término do Estado Novo, a estratégia portuguesa assente na democratização, ambiciona ingressar na Comunidade Europeia. Devido a este desejo, o mar é deixado para segundo plano, sendo excluído da mesa de trabalho nacional. Em 2013, o *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (CEDN) redireciona a Europa para a posição de área geográfica principal de interesse estratégico nacional. O CEDN exclui o território continental, os arquipélagos e o mar que os une, o que deixa de lado o verdadeiro interesse estratégico de Portugal. Todavia, Portugal assenta os seus interesses e pressupostos estratégicos nas vertentes tradicionais. Aos olhos do sistema internacional, Portugal é visto como um Estado pequeno que baseia a sua estratégia em alianças, que ao longo do tempo são desfeitas, modificadas e/ou substituídas (Mendes, 2015).

De acordo com Loureiro dos Santos e os parâmetros por ele definidos, Portugal insere-se no conceito de Estado pequeno do sistema internacional (Mendes, 2015 *apud* Santos, 1982, p. 288). Por outro lado, Adriano Moreira afirma que:

“Portugal foi de regra um país dependente de fatores externos, decidido a procurar fora do território matricial apoios políticos e recursos materiais que habilitassem o Estado a desempenhar as funções e a realizar os objectivos do seu conceito estratégico variável a cada época” (Mendes, 2015 *apud* Adriano Moreira, 2009, p. 13).

Tal como no passado, no presente Portugal continua a basear-se nas vertentes tradicionais da política externa portuguesa após o Estado Novo. Contudo, assumindo o conceito de Loureiro dos Santos, é insuficiente apenas a participação, é necessário reavaliar as linhas de ação estratégicas e assumir um papel determinante nas linhas de defesa do seu território. O autor defende que para Portugal é essencial atuar de forma inteligente na esfera internacional, pois apesar de não existirem ameaças clássicas de cariz militar, há outras emergentes que podem ser desencadeadas pelos estados aliados. Para que a defesa do país contra as ameaças seja eficaz é importante antever e analisar estrategicamente as ameaças para que seja possível responder de uma forma adequada e eficaz. A título ilustrativo, Loureiro dos Santos aponta a postura idealista de aceitação das políticas europeias que limitam a soberania (Mendes, 2015 *apud* Santos, 1982; 2005).

Reforçando a ideia anterior, a cega concordância com as políticas europeias causada pela nossa inserção no eixo europeu, deturpa a visão clara e o discernimento na resolução de questões futuras e a perda de soberania sob o nosso espaço marítimo. Como justificativo, podemos ter em conta a PCP da UE, referida no capítulo anterior, pois como contemplado no Tratado de Lisboa a conservação dos recursos biológicos do mar é da responsabilidade total da UE. Apesar disso, esta competência é partilhada entre a UE e os Estados-membros criando a ideia de soberania partilhada, contudo é evidente a perda de soberania pois a atividade pesqueira encontra-se fora do alcance da jurisdição nacional (Mendes, 2015). Podemos apontar a PMIE como outro exemplo de perda de soberania. Como já foi referido, a UE inspirou-se na ENM 2006-2013 para criar a PMIE, o que desencadeou a necessidade de Portugal criar o PMP para se reafirmar e impor no plano europeu.

Assim, Portugal necessita de assumir uma posição firme, que assegure estrategicamente a defesa do seu território e da UE, mesmo que não se encontre exposto a uma situação de confronto (Mendes, 2015).

Atendendo ao conceito geoestratégico, o mar foi e continuará a ser fundamental como primeira linha estratégica e a ponte de ligação entre todas as vertentes tradicionais direcionadas para a política externa portuguesa (Mendes, 2015). Ao pensar no espaço marítimo português e na ZEE, Adriano Moreira recorda o que nos levou ao histórico *Ultimato*, ou seja, ou adquirimos a capacidade de gestão do que é nosso ou acabamos por perder esse direito (Mendes, 2015 *apud* Moreira, 2008, p. 51). Atualmente, as áreas de segurança e defesa são dependentes da posição estratégica de Portugal, da sua condição marítima e da relevância da sua política externa, sendo incompatível a criação de uma estratégia eficaz sem o reforço dessas áreas (Mendes, 2015).

Por outro lado, autores como Álvaro de Vasconcelos (2000) argumentam que a posição de Portugal face à Europa enaltece as relações do país com outros Estados-membros: “The false dichotomy between Europe and the Atlantic was resolved in favour of integration (...) The positive impact of Portugal’s UE membership as regards relations with third countries, including in the multilateral sphere” (Vasconcelos, 2000, p. 17). De acordo com o autor a entrada de Portugal para a União Europeia contribuiu ainda para as relações com Espanha que detém agora um clima de cooperação e confiança mútua. Seguindo a linha conceptual de Severiano Teixeira (2004), Portugal continua a deter como principais elementos estratégicos fundamentais: o Atlântico, a Europa e as relações pós-coloniais. No entanto, o valor que dá a cada um difere, sendo que atualmente, “a prioridade é a Europa e a União Europeia e, para ganhar poder acrescido, Portugal procura revalorizar e potenciar a posição atlântica e as relações pós-coloniais” (Teixeira, 2004, p. 12).

A proximidade de Portugal ao mar e a sua posição geoestratégica é fulcral para a afirmação do país e deve ser explorada. Como já foi referido, estas condições têm sido desvalorizadas.

“Nas últimas décadas esta posição foi desvalorizada e esquecida e o facto é que, queiramos ou não, estamos na periferia europeia em relação aos seus centros de decisão, sendo que uma posição forte em relação à nossa singularidade geográfica e atlântica só poderá minimizar a nossa periferia” (Mendes, 2015).

Cientes dos obstáculos que advém da nossa inclusão no sistema europeu e da nossa submissão perante este, é necessário evoluir no sentido de beneficiarmos dessa posição para incrementar a componente interna da estratégia nacional e reafirmarmo-nos como potência marítima da UE.

5.1 Caso de Estudo da Estratégia Nacional para o Mar (2013-2020)

Portugal, com a sua posição geográfica e a sua identidade é um país com uma forte ligação marítima, o que torna inconcebível não possuir uma atitude firme quanto à ENM. A criação da ENM 2006-2016 tinha o objetivo de abrir as portas ao desenvolvimento de

diversas áreas que se encontravam estagnadas. Assim, a estratégia assume a necessidade urgente de colocar em prática diversas políticas, estratégias e programas nacionais que elevem o reaproveitamento dos recursos disponíveis no oceano e zonas costeiras a par do desenvolvimento social e económico. Para apoiar e explorar o objetivo a que se propõe, a ENM 2006-2016 reúne o conhecimento, o planeamento e ordenamento espacial e também a defesa e a divulgação intensiva dos interesses nacionais, como cerne sustentável de que é possível uma mudança de atitude (Mendes, 2015).

Apesar de toda a panóplia de procedimentos, regras e incentivos descritos e prometidos, a falta de implementação cria a barreira entre o que é planeado e o que é executado. Se o conceito de estratégia orienta o caminho a seguir, a política deveria trabalhar no sentido de incentivar o cumprimento das metas propostas. Analisando estes dois pontos, pode afirmar-se que a ENM falhou, quer a nível político quer a nível estratégico. O espaço marítimo português apenas foi observado do ponto de vista do desenvolvimento sustentável, não dando relevância ao possível papel desempenhado por Portugal e ao seu potencial e importância no contexto da segurança/desenvolvimento (Antunes, 2014).

Em 2013, a ENM 2006-2016 deu lugar a uma nova ENM para que fossem contemplados os planos de ação, uma vez que a anterior não os incluía. Para além disso foi efetuada uma atualização e uma revisão da estratégia, culminando na ENM 2013-2020. A nova estratégia coloca o oceano como protagonista do vetor estratégico de desenvolvimento e eleva Portugal no quadro da UE e na estratégia desta para o Atlântico. Todavia, a última estratégia segue as linhas direcionais da anterior, apesar de justificar o final prematuro da primeira. A ENM 2013-2020 coloca Portugal no patamar da excelência do ponto de vista marítimo, incentivando-o a tomar a liderança da governação marítima e poder de iniciativa, tanto a nível europeu como internacional. Este incentivo deposita uma enorme responsabilidade no nosso país, a qual pode ser difícil de satisfazer devido às condições atuais nacionais (Antunes, 2014; Mendes, 2015).

O ponto de partida para a evolução da estratégia concentrou-se na inexistência de planos de ação. Assim, o plano de ação PMP marca a diferença e justifica a substituição da ENM 2006-2016 pela ENM 2013-2020. O PMP reforça a importância da definição de objetivos, forma e período de execução, salientando ainda o papel desempenhado pelos recursos para que seja possível o seu cumprimento. Este plano assume também uma posição quanto ao conceito de soberania nacional, uma vez que é necessário reforçar e explorar a área da segurança e o exercício de autoridade, para que o exercício das atividades seja acompanhado de um clima de segurança e divulgação da importância de Portugal na Europa. Tal como afirma Adriano Moreira, “Eu entendo o seguinte: A terra que não se pisa, e a água que não se navega, deixa de ser nossa. É preciso defender o território e o Mar” (Mendes, 2015 *apud* Adriano Moreira, 2013).

6. Considerações Finais

Com uma forte identidade ligada ao mar, Portugal carece de estratégias eficazes de desenvolvimento que contemplem o elemento que o distingue dos demais países euro-

peus, o seu grande espaço marítimo. As políticas Comunitárias Europeias retiram soberania a Portugal na medida em que o país, que detém um dos maiores espaços marítimos do mundo, não tem soberania para uso exclusivo e independente deste espaço, mas antes uma soberania compartilhada. Em contrapartida, mesmo que o país não estivesse abrigado sob as políticas comunitárias europeias, não alcançaria o nível de potência marítima, uma vez que carece de uma vontade política intrinsecamente ligada ao mar, bem como de estratégias voltadas para a maximização dos recursos da ZEE e da Plataforma Continental. Concomitantemente a Estratégia Nacional para o Mar 2013- 2020 é uma declaração de intenção e não de ação.

Torna-se imprescindível o domínio oceânico e o melhor aproveitamento dos recursos naturais, para se alavancar uma projeção estratégica e uma posição central da nação portuguesa no espaço mundial. Uma vez que o mar, além de ser o recurso natural mais abundante com o qual o país conta, está presente no quotidiano e imaginário do povo português. Se a era de ouro portuguesa foi alcançada pelo uso estratégico e favorável do mar, é mais do que justificável que seja o mar que volte a servir como principal elemento responsável pelo sucesso que se queira alcançar e o espaço que se queira ocupar no cenário mundial. O domínio marítimo foi a alavanca para o país ser a primeira potência mundial da modernidade e, certamente, tem potencialidade para ser o elemento chave que distingue o país dos demais na atual fase da globalização. A herança marítima de Portugal não pode e não deve ser esquecida, pois o horizonte de esperanças é, sem sombra de dúvidas, azul.

Referências

- Alves, A. L., 2015. *A Economia do Mar em Portugal: a estratégia e a realidade num retrato doméstico e comunitário*, 2.ª Parte. Em E.E.F. Mercados Financeiros. Lisboa, julho [Acedido em 16 janeiro de 2017].
- Antunes, H., 2014. *O Planeamento como processo essencial na Política e na Estratégia: o caso da Estratégia Nacional para o Mar 2006-2016*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. [online] Disponível em <<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/7985/1/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20H%C3%89LIO%20ANTUNES%20-%20FINAL.pdf>> [Acedido em 16 janeiro de 2017].
- Cândido, A., 2012. A Convenção de Montego Bay e Portugal – Delimitação das Zonas Marítimas da Madeira. *Boletim Ensino | Investigação* [online], n.º12, maio, pp. 165-184. Disponível em <http://www.iesm.pt/cisdi/boletim/Artigos/art_7.pdf> [Acedido em 20 janeiro de 2017].
- Carvalho, V., 1982. O Poder Marítimo. *Nação e Defesa*, n.º24, pp. 121-142. [online] Disponível em https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2823/1/NeD24_VirgiliodeCarvalho.pdf [Acedido em 20 janeiro de 2017].
- Centro de Informação Europeia Jacques Delors, 2015. *Eurocid – A Política Marítima da União Europeia*. [online] Disponível em <http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_cot_id=8459#nota2> [Acedido em 15 janeiro de 2017].

- CEO, 2004. *Relatório da Comissão Estratégica para os Oceanos*. Parte I e II. Comissão Estratégica para os Oceanos (CEO) [Acedido em 15 janeiro de 2017].
- Comissão Europeia, 2013. *Plano de Ação para uma Estratégia Marítima na Região Atlântica*. Disponível em EUR-Lex <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0279&from=PT>> [Acedido em 30 janeiro de 2017].
- Cunha, T. P., 2004. A Importância Estratégica do Mar para Portugal. *Nação e Defesa*, n.º 108, pp. 41-52. [online] Disponível em <<http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/1364>> [Acedido em 19 janeiro de 2017].
- DGRM, 2017. *Diretiva Quadro Estratégia Marinha (DQEM)*. Direção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos (DGRM) [online]. Disponível em <https://www.dgrm.mm.gov.pt/xportal/xmain?xpid=dgrm&actualmenu=1470807&selectedmenu=1%20470807&xpgid=genericPageV2&conteudoDetalhe_v2=1480077> [Acedido em 19 janeiro de 2017].
- Diário da República, 1997 n.º38 – 14-10-1997 [Acedido em 19 janeiro de 2017].
- Dias, C. M., 2010. *Geopolítica: Teorização Clássica e Ensinos*. Lisboa: Prefácio.
- Dutra, D. P. S., 2013. *A Cultura dos Descobrimentos em Portugal. Um estudo da relação entre a Sabedoria do Mar e o Conhecimento Académico da Renascença*. Dissertação de Mestrado. Niterói: Universidade Federal Fluminense. [online] Disponível em <http://www.historia.uff.br/stricto/td/1684.pdf> [Acedido em 20 janeiro de 2017].
- Encyclopaedia Britannica, 1998. Sea Power: Military. *Encyclopaedia Britannica* [online]. Disponível em <https://www.britannica.com/topic/sea-power> [Acedido em 13 janeiro de 2017].
- Gonçalves, E., 2015. *Portugal e o Mar*. Dissertação de Mestrado. Porto: Faculdade de Economia e Gestão/Universidade Católica Portuguesa. Disponível em <http://www.porto.ucp.pt/pt/node/12252> [Acedido em 19 janeiro de 2017].
- Governo de Portugal, 2013. *Estratégia Nacional para o Mar 2013-2020*. Disponível em <<http://www.dgpm.mam.gov.pt/Documents/ENM.pdf>> [Acedido em 3 janeiro de 2017].
- Manuel, C., 2014. *Projeto Rotas do Tejo – Contributo para a definição da Agenda Marítima da RLVT*. Relatório final de Estágio, Mestrado em Políticas Europeias. Lisboa: Instituto de Geografia e Ordenamento do Território/Universidade de Lisboa. [online] Disponível em <http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/23045/1/igotul004076_tm.pdf> [Acedido em 26 janeiro de 2017].
- Manuelito, A. C., 2014. *O Mar Português: Contributos de Portugal para a Manutenção da Arquitetura de Segurança do Atlântico Norte*. Tese de Mestrado. Lisboa: Instituto de Estudos Políticos/Universidade Católica Portuguesa. [online] Disponível em <<http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/17131/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20de%20Mestrado%20-%20O%20Mar%20Portugu%C3%AAs%2C%20Contributos%20de%20Portugal%20para%20a%20Manuten%C3%A7%C3%A3o%20da%20Arquitetu.pdf>> [Acedido em 29 janeiro de 2017].
- Matias, V., 2005. O Mar: um Oceano de Oportunidades para Portugal. *Cadernos Navais* [online], n.º 13, abril-junho. Disponível em <<http://www.ordemengenheiros.pt/fotos/editor2/eng.naval/3cadernosnavais13.pdf>> [Acedido em 29 janeiro de 2017].
- MDN, 2007. *Estratégia Nacional para o Mar 2006-2016*. Ministério da Defesa Nacional (MDN), Estrutura de Missão para os Assuntos do Mar. [online] Disponível em Ciência Viva: <http://>

- www.cienciaviva.pt/img/upload/Estrategia_Nacional_Mar(2).pdf [Acedido em 4 janeiro de 2017].
- Mendes, J., 2015. *Segurança e defesa do mar português*. Tese de Mestrado. Lisboa: Universidade Lusíada de Lisboa. [online] Disponível em <http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/1869/1/mri_joaquim_mendes_dissertacao.pdf> [Acedido em 14 janeiro de 2017].
- Meneses, A. F., 2007. Portugal é o Mar. *Arquipélago – História*, 2.^a série, XXI-XXII (2007-2008), pp.193-204. [online] Disponível em Repositório Universidade dos Açores: http://repositorio.uac.pt/bitstream/10400.3/628/1/AvelinoFreitasMeneses_p193-204.pdf.
- Narciso, I., 2010. *A Geopolítica do Mar Português*. Comunicação apresentada ao I Congresso Nacional de Segurança e Defesa, Lisboa. [online] Disponível em <http://icnsd.afceaportugal.pt/conteudo/congresso/ICNSD_1A_texto_pdf_ines_narciso.pdf> [Acedido em 4 janeiro de 2017].
- Neves, J., 2016. O Poder Naval no séc. XXI. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais* [online], 28 de fevereiro. Disponível em http://database.jornaldefesa.pt/forcas_armadas/marinhas/JDRI%20176%20280216%20poder%20na_val.pdf [Acedido em 4 janeiro de 2017].
- Parlamento Europeu, 2017. *Política comum das pescas: origem e evolução*. Parlamento Europeu [online], junho. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.3.1.html> [Acedido em 4 janeiro de 2017].
- Parzewski, L. F., 2007. *Rumos da História contada pelos quinhentistas portugueses*. Dissertação de Mestrado. Franca: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. [online] Disponível em <<http://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/luciana-parzewski.pdf>> [Acedido em 4 janeiro de 2017].
- Pinto, M., 2015. *A União Europeia e a Segurança Marítima: As missões EUNAVFOR Atalanta e EUCAP Nestor*. Dissertação de Mestrado. Porto: Universidade Fernando Pessoa. [online] Disponível em <<http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/5036/1/DISSERTA%C3%87AOMARCIA.pdf>> [Acedido em 4 janeiro de 2017].
- Ribeiro, A. S., 2010. Mahan e as Marinhas como Instrumento Político. *Revista Militar* [online], n.º 2500, maio, pp. 465-483. Disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/569> [Acedido em 19 janeiro de 2017].
- Simões, J. M. N., 2013. O Mar como um Vector Estratégico para o Desenvolvimento. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais* [online], 30 de setembro. Disponível em <<http://database.jornaldefesa.pt/estrategias/JDRI%20075%20300913%20mar.pdf>> [Acedido em 19 janeiro de 2017].
- Soares, C., 2013. *A Política Marítima Integrada Europeia: Implicações para Portugal*. Trabalho de Investigação Individual do CPOG. Pedrouços: IESM. [online] Disponível em <http://comun.rcaap.pt/bitstream/10400.26/9943/1/TII_Ventura_Soares_CPOG_2012_13_final_total.pdf> [Acedido em 19 janeiro de 2017].
- Teixeira, N. S., 2004. O 25 de Abril e a política externa portuguesa. *Relações Internacionais* [online], n.º 1, março. Disponível em <http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/r1/RI01_Artg02_NST.pdf> [Acedido em 29 janeiro de 2017].
- Vasconcelos, A., 2000. Portugal 2000: The European Way. *Research and policy paper* n.º9 [online], março. Disponível em <<http://www.institutdelors.eu/media/etud9-cn.pdf?pdf=ok>>. [Acedido em 30 janeiro de 2017].

- Violante, A. R., 2015. Teoria do Poder Marítimo de Mahan: Uma análise Crítica à Luz de Autores Contemporâneos. *Revista da Escola de Guerra Naval*, 21(1), pp. 223-260, janeiro-junho. [online] Disponível em <https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/182/144> [Acedido em 29 janeiro de 2017].
- Zamith, J. M. A., 2011. *Política marítima europeia: uma política à medida de Portugal?* Dissertação de Mestrado. Coimbra: Faculdade de Letras/Universidade de Coimbra. [online] Disponível em <<https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/18159>> [Acedido em 2 janeiro de 2017].

Índice de IDN Cadernos Publicados

III SÉRIE	
2017	24 Geopolitics of Energy and Energy Security
	23 I Seminário IDN Jovem
	22 Entering the First World War
2016	21 Os Parlamentos Nacionais como Atores Dessecuritizadores do Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça da União Europeia: O Caso da Proteção de Dados
	20 América do Sul: uma Visão Geopolítica
2015	19 A Centralidade do Atlântico: Portugal e o Futuro da Ordem Internacional
	18 Uma Pequena Potência é uma Potência? O Papel e a Resiliência das Pequenas e Médias Potências na Grande Guerra de 1914-1918
	17 As Ásias, a Europa e os Atlânticos sob o Signo da Energia: Horizonte 2030
	16 O Referencial Energético de Gás Natural Euro-Russo e a Anunciada Revolução do <i>Shale Gas</i>
2014	15 A Diplomacia Militar da China: Tipologia, Objetivos e Desafios
	14 Geopolítica e Geoestratégia da Federação Russa: a Força da Vontade, a Arte do Possível
	13 Memória do IDN
2013	12 Estratégia da Informação e Segurança no Ciberespaço
	11 Gender Violence in Armed Conflicts
	10 As Revoltas Árabes e a Democracia no Mundo
	9 Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em Crise
2012	8 Contributo para uma "Estratégia Abrangente" de Gestão de Crises
	7 Os Livros Brancos da Defesa da República Popular da China, 1998-2010: Uma desconstrução do Discurso e das Perceções de (in)Segurança
2011	6 A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
	5 O Futuro da Comunidade de Segurança Transatlântica
	4 Segurança Nacional e Estratégias Energéticas de Portugal e de Espanha
	3 As Relações Energéticas entre Portugal e a Nigéria: Riscos e Oportunidades
2010	2 Dinâmicas Migratórias e Riscos de Segurança em Portugal
	1 Acerca de "Terrorismo" e de "Terrorismos"

II SÉRIE

2009	4	O Poder Aéreo na Transformação da Defesa O Programa de Investigação e Tecnologia em Veículos Aéreos Autónomos Não-Tripulados da Academia da Força Aérea
	3	Conhecer o Islão
2008	2	Cibersegurança Segurança e Insegurança das Infra-Estruturas de Informação e Comunicação Organizacionais
	1	Conflito e Transformação da Defesa A OTAN no Afeganistão e os Desafios de uma Organização Internacional na Contra-subversão
		O Conflito na Geórgia

I SÉRIE

2007	5	Conselho de Segurança das Nações Unidas Modelos de Reforma Institucional
	4	A Estratégia face aos Estudos para a Paz e aos Estudos de Segurança. Um Ensaio desde a Escola Estratégica Portuguesa
2006	3	Fronteiras Prescritivas da Aliança Atlântica Entre o Normativo e o Funcional
	2	Os Casos do Kosovo e do Iraque na Política Externa de Tony Blair
	1	O Crime Organizado Transnacional na Europa: Origens, Práticas e Consequências

II SEMINÁRIO IDN JOVEM

Depois do sucesso da primeira edição do Seminário “IDN Jovem” (novembro de 2016), o Instituto da Defesa Nacional, numa organização conjunta com diversos Núcleos de Estudantes de Ciência Política e de Relações Internacionais de Universidades Portuguesas, promoveu na Universidade do Minho em Braga, entre 4 e 5 de abril de 2017, o segundo “Seminário IDN Jovem”. Neste evento científico, foram apresentados trabalhos de investigação de estudantes, desenvolvidos mediante o sistema de “Call for Papers”, subordinados aos seguintes grupos temáticos: Política Externa e Defesa Nacional; Ameaças Transnacionais; Segurança Energética; Direitos Humanos; e o Mar como Vetor Estratégico.

